Rapport
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2003-2004

Tome I

Faits saillants

Le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004* et les *Faits saillants* sont disponibles dans notre site Web.

English version of these highlights is available on our Web site.

Courriel: verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web: http://www.vgq.gouv.qc.ca

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur du papier qui contient 30 % de fibres recyclées après consommation et 70 % de fibres vierges non imprimées mais recyclées.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, juin 2004

La présente brochure est une version succincte du premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*. Elle regroupe les principaux constats découlant des travaux que les équipes de vérification ont menés à terme ces derniers mois.

Cette forme allégée vise à fournir au lecteur un accès à l'information qui soit à la fois économique et efficace. J'espère ainsi que les membres de l'Assemblée nationale, de même que tout citoyen préoccupé par l'un ou l'autre des sujets abordés, apprécieront cette brochure conçue pour satisfaire des besoins ponctuels.

Il va de soi qu'elle ne saurait se substituer au rapport détaillé. Aussi, j'invite le lecteur à prendre connaissance de son contenu intégral. Ce dernier présente, de manière détaillée, le fruit des missions de vérification et des suivis, en plus d'exposer le point de vue des entités.

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis

Doris Paradis, FCA

TABLE DES MATIÈRES[1]

		Page
Chapitre 1	OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM	
	Introduction	5
	Mandat intérimaire	5
	Révision de la *Loi sur le vérificateur général*	5
	États financiers consolidés du gouvernement	8
	Recommandations de la Commission de l'administration publique	9
	Sommaire du contenu du présent tome	10
	Conclusion	13
Chapitre 2	AIDE AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ	14
Chapitre 3	DÉVELOPPEMENT DURABLE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	16
Chapitre 4	GESTION DE LA SÉCURITÉ INFORMATIQUE	18
Chapitre 5	AGENCES ET UNITÉS AUTONOMES DE SERVICE : BILAN DE LA SITUATION	20
Chapitre 6	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	
	Introduction	22
	Gestion des services sociaux offerts aux jeunes	23
	Laboratoires de biologie médicale	28
	Services de base, volets « médical » et « réadaptation »	32
	Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services	36
Chapitre 7	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	
	Introduction	41
	Commission de la santé et de la sécurité du travail	42
	Curateur public du Québec	43
	Société nationale du cheval de course	45
Annexe A	RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2003	46
Annexe B	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	50

1. Le numéro des chapitres de même que celui des paragraphes utilisés dans cette brochure reprennent ceux du rapport détaillé.

1 OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce rapport est publié en deux tomes : le premier en juin et l'autre en décembre.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au Vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit et à l'évolution de l'administration gouvernementale; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des questions abordées dans l'ouvrage.

MANDAT INTÉRIMAIRE

1.4 Le 16 décembre 2001 prenait fin le mandat de mon prédécesseur. Le président de l'Assemblée nationale m'a alors désignée pour assurer l'intérim jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nomme le prochain titulaire du poste.

RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

1.5 En novembre 2003, j'ai transmis au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* afin qu'elles soient soumises à l'Assemblée nationale.

1.6 Ces propositions découlent du bilan de l'application de cette loi qui fut présenté dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. En outre, elles tiennent compte des attentes et des préoccupations que les membres de la Commission de l'administration publique ont exprimées relativement à divers aspects du mandat du Vérificateur général lors de séances de travail et de séances publiques tenues à l'automne 2001 et à l'automne 2002.

1.7 Pour l'essentiel, les modifications proposées ont trait à la vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, à la vérification menée auprès des bénéficiaires de subventions ou d'autres formes de soutien gouvernemental procurant un avantage, à l'immunité du Vérificateur général en matière de contraignabilité à témoigner et à son rôle en matière de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

1.8 En ce qui concerne la vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement, la loi actuelle fait une distinction entre celles dont le Vérificateur général vérifie lui-même les états financiers et celles dont les états financiers sont vérifiés par d'autres vérificateurs externes du secteur privé. Dans le premier cas, la loi me confie le mandat de vérifier la qualité de la gestion de ces entreprises, mais seulement après avoir pris entente avec leur conseil d'administration, ce qui s'est révélé être une entrave à ce type de vérification. Dans le second cas, la loi n'attribue pas un tel mandat aux vérificateurs de cabinets privés et elle est peu explicite quant à la latitude accordée au Vérificateur général en matière de vérification de l'optimisation des ressources dans ces entreprises.

1.9 Les propositions de modifications législatives que j'ai transmises au gouvernement visent donc à clarifier la loi à cet égard, de sorte que je puisse mener sans difficulté, dans toutes les entreprises du gouvernement, les travaux que je jugerai opportun d'effectuer afin d'informer adéquatement l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics par ces entreprises.

1.10 Néanmoins, à la lumière des discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique concernant les conséquences que pourrait avoir la diffusion de rapports de vérifications de l'optimisation des ressources menées auprès de certaines entreprises ayant une vocation commerciale, je propose une mesure d'exception. Celle-ci permettrait que les résultats d'une vérification de ce type ne soient pas rendus publics si elle porte sur une entreprise du gouvernement désignée par une résolution de l'Assemblée nationale ou sur certaines de ses activités.

1.11 J'ai aussi proposé que je puisse être assistée dans l'exécution des vérifications de l'optimisation des ressources des organismes et des entreprises du gouvernement par les cabinets privés qui certifient les états financiers de ces entités, compte tenu de leur connaissance de ces dernières.

1.12 Par ailleurs, le gouvernement a de plus en plus souvent recours à des formes de soutien financier conférant un avantage qui, sans correspondre comme telles à ce qu'on entend par « subvention », s'y apparentent néanmoins étroitement. Les crédits d'impôt remboursables en sont un exemple. C'est pourquoi je propose que le Vérificateur général puisse vérifier toute forme de soutien procurant un avantage provenant d'une entité gouvernementale, y compris d'une entreprise du gouvernement, et ce, jusqu'au bénéficiaire ultime de ce soutien.

1.13 En outre, les propositions de modifications législatives visent à renforcer l'indépendance de la fonction de Vérificateur général, gage de son objectivité. J'ai donc réitéré la nécessité de compléter l'immunité dont mes collaborateurs et moi bénéficions, afin de ne pas être entraînés, à titre de témoins, dans des procédures judiciaires impliquant des entités vérifiées pour le compte de l'Assemblée nationale, ce qui dénaturerait le rôle du Vérificateur général.

1.14 À ce chapitre, il faut noter que j'ai été sommée à comparaître, de même que mon prédécesseur, et que nous avons été contraints à témoigner, en mai, dans une procédure judiciaire intentée contre le gouvernement par un regroupement des associations de cadres de l'Administration. Il faut éviter que le Vérificateur général se retrouve dans pareille situation. Il serait nettement préférable que les commentaires que je formule à l'intention de l'Assemblée nationale soient examinés en commission parlementaire plutôt que débattus devant un tribunal.

1.15 Enfin, au cours des dernières années, j'ai eu des discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique sur le rôle du Vérificateur général en matière de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

1.16 Les membres de cette commission ont exprimé leur attente voulant que le domaine de l'environnement et du développement durable devienne une priorité aux fins du contrôle parlementaire. À la suite de leurs commentaires, j'en suis venue à la conclusion que des modifications législatives étaient souhaitables.

1.17 C'est pourquoi les propositions législatives prévoient que soit instituée une fonction de commissaire à l'environnement et au développement durable. Ce dernier, sous l'autorité du Vérificateur général, effectuerait des vérifications dans ces domaines. Dans cette perspective, tous les ministères ainsi que les organismes et les entreprises du gouvernement désignés par leur ministre responsable auraient le devoir de se doter d'une stratégie de développement durable. Le commissaire préparerait annuellement un rapport à l'intention de l'Assemblée nationale sur les résultats de ses travaux, rapport distinct de celui du Vérificateur général.

1.18 En mai 2004, le secrétaire général du gouvernement m'a informée qu'il lui était difficile, voire impossible, de recommander la présentation de ces propositions à l'Assemblée nationale lors des travaux parlementaires du printemps 2004; pour certaines, cela lui apparaissait prématuré alors que, pour d'autres, il était d'avis que des discussions additionnelles seraient nécessaires. Par exemple, en matière de vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, il préférait attendre les conclusions d'une étude que le gouvernement a demandée sur la gouvernance des sociétés d'État. Pour ce qui est de la nomination d'un commissaire à l'environnement et au développement durable, il indiquait que cette question serait traitée dans le Plan vert que le ministre de l'Environnement soumettra au gouvernement. D'autres questions, comme

celle de la vérification de l'utilisation des subventions ou celle de l'immunité du Vérificateur général, devraient faire l'objet d'analyses supplémentaires. Je lui ai aussitôt fait savoir que mon personnel était disponible pour fournir l'information supplémentaire dont le gouvernement pourrait avoir besoin.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

1.19 Une fois de plus, lorsque j'ai publié le second tome de mon rapport annuel en décembre dernier, les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 n'avaient pas encore été produits. Je n'avais donc pu inclure dans le tome en question mes commentaires relatifs à cette vérification. Le même jour que les Comptes publics ont été déposés par le gouvernement, soit le 23 mars dernier, j'ai transmis à l'Assemblée nationale un document distinct présentant mes commentaires. Ceux-ci sont reproduits dans l'annexe A du présent tome.

1.20 Le fait qu'il y ait un délai de près d'un an entre la fin de l'exercice financier et le dépôt des Comptes publics n'est pas acceptable. À titre de comparaison, six autres gouvernements provinciaux au Canada publient leurs états financiers avant la fin de septembre. Le ministre des Finances a pris l'engagement de rendre publics les états financiers 2003-2004 au plus tard en septembre prochain. Le respect de cet engagement aura pour effet de diminuer de moitié le délai observé cette année. Je suivrai de près la réalisation de cet engagement qui représente un défi de taille pour l'ensemble de l'administration gouvernementale.

1.21 Par ailleurs, un événement récent m'a particulièrement réjouie et a permis de répondre à un souhait que j'ai exprimé à plusieurs occasions. En effet, j'ai rencontré, en avril dernier, les membres de la Commission de l'administration publique en séance de travail pour leur présenter mes commentaires relativement à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement. Le fait que les parlementaires possèdent une bonne compréhension de mes préoccupations à cet égard m'apparaît de la plus haute importance. Je crois que cette première séance de travail a contribué à l'atteinte de cet objectif.

1.22 Au cours de cette rencontre, j'ai pu notamment expliquer le contenu des trois restrictions formulées dans mon rapport du vérificateur, qui résultent de problèmes non réglés depuis plusieurs années. Ces trois restrictions portent sur la non-reconnaissance des engagements du gouvernement à l'égard de certains régimes de retraite, la non-inclusion du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans son périmètre comptable de même que sur la comptabilisation inappropriée de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.

1.23 Par la même occasion, j'ai pu faire part aux membres de la Commission de mes préoccupations au regard de l'application des recommandations découlant de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement. De fait,

seulement 2 parmi les 14 formulées l'année précédente, soit 14 p. cent, ont été suivies. Ce faible taux explique pourquoi le nombre de mes commentaires concernant les états financiers consolidés du gouvernement ne diminue pas au rythme espéré. Plusieurs de ces recommandations sont répétées depuis 1998.

1.24 La poursuite de tels échanges avec les membres de la Commission de l'administration publique, combinée à un plan d'action élaboré par le gouvernement pour appliquer mes recommandations, contribuerait certes à améliorer la reddition de comptes gouvernementale en matière financière.

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

1.25 Dans son *Onzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* déposé à l'Assemblée nationale le 17 décembre 2003, la Commission de l'administration publique formule sept recommandations visant à favoriser l'exercice du contrôle parlementaire sur l'administration gouvernementale. Le lecteur trouvera des extraits de ce rapport à l'annexe B du présent tome.

1.26 Ces recommandations invitent à mettre en place des modalités qui faciliteront l'examen en commission parlementaire des rapports annuels de gestion produits par les ministères et les organismes. De tels rapports, centrés sur la performance des services aux citoyens, constituent l'une des pièces maîtresses de la *Loi sur l'administration publique* adoptée en 2000.

1.27 En effet, le rapport annuel de gestion de chaque ministère ou organisme du gouvernement doit permettre de voir, au moyen d'indicateurs significatifs, si les objectifs qui ont été fixés, notamment à l'égard de la qualité et de l'accessibilité des services offerts, ont été atteints.

1.28 Plusieurs organisations concernées par cette obligation de reddition de comptes déploient des efforts importants afin de préparer un rapport annuel de gestion à la hauteur des attentes fixées par la loi. Toutefois, cette mobilisation pourrait n'être que passagère si les ministères et les organismes ne perçoivent pas l'utilité de ces documents pour les parlementaires à qui ils sont destinés. L'examen de ces rapports et l'audition en commission parlementaire des dirigeants concernés seront donc déterminants pour la mise en œuvre durable des nouvelles pratiques de reddition de comptes et, ultimement, pour toute l'opération de recentrage de l'administration gouvernementale sur la performance des services aux citoyens.

1.29 Or, dès 2001, un comité de travail mandaté par la Commission de l'Assemblée nationale a constaté qu'il y avait divers obstacles légaux et réglementaires à l'examen systématique des rapports annuels de gestion en commission parlementaire. Dans son dernier rapport, la Commission de l'administration publique note que la situation n'a pas évolué depuis.

1.30 À l'automne 2003, la Commission de l'administration publique a procédé à l'examen du rapport annuel de gestion d'un ministère et de celui d'un organisme. À la suite de ces expériences, la Commission a formulé des recommandations pour que « l'Assemblée nationale puisse assumer pleinement et efficacement son rôle en ce domaine ».

1.31 Ces recommandations visent à :

- augmenter le nombre de commissions qui peuvent réaliser des mandats de reddition de comptes en vertu de la *Loi sur l'administration publique* ;
- rendre les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes disponibles plus rapidement pour les parlementaires ;
- assurer l'examen annuel de ces rapports et l'audition triennale des autorités des ministères et des organismes ;
- permettre que l'Assemblée nationale puisse prendre une décision relativement aux recommandations consensuelles formulées dans les rapports de la Commission de l'administration publique.

1.32 J'invite donc les parlementaires à porter une attention particulière aux propositions de cette commission. Ils y trouveront des pistes d'action concrètes qui favoriseraient l'implantation durable de la gestion axée sur la performance des services offerts aux citoyens.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

1.33 Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.

1.34 Le **chapitre 2** rapporte le fruit d'une vérification concernant l'**aide aux élèves en difficulté**. En 2002-2003, près de 12 p. cent des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire ont été déclarés élèves en difficulté et un milliard de dollars ont été alloués pour leurs services éducatifs.

1.35 Bien que le milieu scolaire reconnaisse l'importance de la prévention, je constate que les écoles ne suivent pas toujours le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide qu'elles ont adopté relativement aux élèves en difficulté. La qualité du plan d'intervention et son évaluation laissent à désirer. Cette lacune augmente le risque de répéter des actions inefficaces.

1.36 Je note aussi que la politique du ministère favorise clairement l'intégration de ces élèves dans les classes ordinaires. Pourtant, les taux d'intégration des élèves handicapés révèlent des disparités étonnantes entre les commissions scolaires. D'autre part, l'isolement et le manque de formation en adaptation scolaire de plusieurs enseignants les limitent dans leurs interventions.

1.37 Je suis d'avis que les sommes destinées aux services offerts aux élèves en difficulté ont été principalement dépensées à cette fin. Toutefois, même si cela fait plus de 25 ans que des services particuliers leur sont offerts, peu d'information

permet de voir si ces services répondent de façon satisfaisante à leurs besoins et s'ils leur donnent la possibilité de mieux réussir.

1.38 Le **chapitre 3** traite, quant à lui, du **développement durable au gouvernement du Québec**. Un tel développement suppose qu'on améliore les conditions de vie tout en ayant le souci d'intégrer de façon harmonieuse les trois dimensions qui y sont reliées, soit l'intégrité de l'environnement, l'équité sociale et l'efficacité économique, afin que les générations futures puissent disposer des mêmes ressources que la génération présente. Les préoccupations pour le développement durable sont partagées par un nombre croissant d'acteurs à travers le monde. Ainsi, plusieurs pays se sont engagés à mettre en place d'ici 2005 leur stratégie nationale de développement durable. Le gouvernement a confié au ministère de l'Environnement le mandat d'élaborer la stratégie québécoise à ce sujet.

1.39 J'ai cherché à évaluer si l'encadrement gouvernemental actuel en matière de développement durable favorise l'intégration du concept dans les activités des ministères. J'ai aussi voulu apprécier dans quelle mesure les ministères et les organismes du gouvernement tiennent compte du développement durable dans leurs processus de décision.

1.40 Bien que le gouvernement ait pris la voie du développement durable au cours des dernières années, je constate que les résultats à ce jour sont peu probants. Beaucoup de jalons restent à poser afin que l'intégration du développement durable soit une réalité bien présente dans l'administration gouvernementale.

1.41 Le **chapitre 4** porte sur la **gestion de la sécurité informatique**. Au moment où l'État s'engage à se rapprocher des citoyens en misant sur une utilisation plus intensive des technologies de l'information et des communications, la sécurité informatique devient une question primordiale. En effet, les atteintes à la sécurité peuvent avoir d'importantes répercussions sur le respect de la vie privée. Elles risquent aussi d'influer sur le maintien des services essentiels, la conduite des activités courantes et la productivité du personnel.

1.42 Je note que l'information numérique et les échanges électroniques des trois entités vérifiées, soit le ministère du Revenu du Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Régie de l'assurance maladie du Québec, sont généralement bien protégés contre les menaces les plus répandues. Par contre, le niveau de protection repose beaucoup plus sur l'expertise et l'implication des employés ainsi que la technologie que sur des processus bien établis, ce qui augmente le risque. Des activités aussi fondamentales que la classification de l'information et la gestion des risques sont négligées. Enfin, les mécanismes servant à l'authentification des utilisateurs devraient être plus efficaces.

1.43 Les tests d'intrusion que nous avons réalisés aux fins de cette vérification révèlent que le dispositif de sécurité déployé par les quatre entités visées joue bien son rôle pour ce qui est des flux d'information empruntant le réseau Internet. Néanmoins, ils ont mis en lumière des problèmes sur d'autres plans.

Ainsi, les lacunes détectées pourraient permettre de mener, dans certaines conditions, diverses activités inappropriées, comme la visualisation et l'utilisation frauduleuses de données sensibles et la modification indue de données ou de programmes.

1.44 Dans le **chapitre 5**, je dresse un **bilan de situation concernant les agences et les unités autonomes de service (UAS)** mises sur pied depuis quelques années au sein de l'appareil gouvernemental. Ces appellations désignent les organismes ou les unités administratives qui ont conclu des ententes particulières favorisant l'adoption de pratiques de gestion axées sur les résultats. La formule de l'agence, à l'instar de celle de l'UAS, mise sur les assouplissements consentis aux dirigeants pour qu'ils obtiennent de meilleurs résultats. Au 31 décembre 2003, les 15 agences et les 5 UAS en activité regroupaient environ 20 p. cent de l'effectif de la fonction publique québécoise.

1.45 J'ai d'abord recensé les allégements qui ont été accordés aux UAS et aux agences sur le plan administratif pour constater qu'ils se répartissent en 29 types. J'ai aussi interrogé les dirigeants en vue de connaître leur opinion sur les effets du virage amorcé par leur organisation. Une majorité d'entre eux considèrent que le changement de statut de l'entité a permis une nette amélioration de leur gestion.

1.46 Toutefois, la vérification que j'ai menée auprès de cinq agences et d'une UAS montre que le degré d'amélioration des résultats obtenus est fort variable. Deux de ces entités ont effectivement accru leur performance depuis leur transformation en agences, mais les quatre autres organisations n'en ont pas fait la démonstration à ce jour. Par ailleurs, j'ai effectué le suivi des recommandations formulées au Centre de recouvrement du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille à la suite d'une vérification sur la gestion par résultats conduite en 1997-1998. Ce suivi montre que le Centre de recouvrement, qui est l'une des deux agences ayant rehaussé leur performance, a fait des progrès satisfaisants concernant toutes les recommandations faites à l'époque.

1.47 Pour ce qui est du **chapitre 6**, il présente les résultats de quatre **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données à mes recommandations relatives à la gestion des services sociaux offerts aux jeunes tandis que le deuxième porte sur les laboratoires de biologie médicale. Le troisième suivi traite des services de base en santé, volets « médical » et « réadaptation ». Enfin, le quatrième aborde la gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services. Les résultats d'un cinquième suivi ayant pour objet la gestion par résultats ont été joints au chapitre 5.

1.48 Viennent ensuite, dans le **chapitre 7**, mes commentaires découlant de travaux de certification de l'information financière menés auprès de trois entités ces derniers mois.

1.49 Enfin, le lecteur trouvera en annexe des compléments d'information. L'**annexe A** présente mon *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière*

terminée le 31 mars 2003. L'**annexe B** reproduit des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique, produit en décembre 2003 à la suite, notamment, de l'examen de certains de mes travaux.

CONCLUSION

1.50 Les rapports du Vérificateur général mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.

1.51 Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, parfois importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà.

1.52 La gestion de l'administration gouvernementale nécessite des efforts constants pour maintenir l'équilibre entre des ressources limitées et des besoins qui paraissent parfois illimités. Ce n'est pas une tâche facile.

1.53 Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

2. AIDE AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ

2.1 L'école a pour mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. Les élèves en difficulté ont droit à des services de qualité pour répondre à leurs besoins particuliers. En 2002-2003, 11,9 p. cent des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire étaient déclarés élèves en difficulté.

2.2 Pour la même année, le ministère a versé aux commissions scolaires des allocations de fonctionnement d'environ 5 milliards de dollars pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Il a estimé que, sur cette somme, un milliard a été alloué pour les services éducatifs aux élèves en difficulté.

2.3 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les commissions scolaires et les établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire interviennent rapidement et offrent des services qui satisfont aux besoins des élèves en difficulté. Un autre de nos objectifs était d'évaluer dans quelle mesure les sommes disponibles permettent de financer les services à offrir à ces élèves. Enfin, nous voulions vérifier que les structures organisationnelles favorisent la saine gestion des services qui leur sont fournis.

2.4 Nous avons mené nos travaux auprès du ministère, de 7 commissions scolaires et de 30 écoles. Nous y avons rencontré des gestionnaires, des directeurs d'école, des enseignants et des professionnels. Nous avons aussi recueilli de l'information au moyen de questionnaires remplis par 344 enseignants et 103 professionnels ou techniciens des écoles visitées. Enfin, nous avons examiné 144 dossiers d'aide particulière qui incluent un plan d'intervention, c'est-à-dire un document où l'on détermine formellement les actions nécessaires pour faciliter les apprentissages des élèves en difficulté ou l'adoption des comportements désirés. Notre vérification s'est déroulée de septembre 2003 à mars 2004.

2.5 En 2000, le ministère apporte des modifications au classement des élèves en difficulté et y introduit la notion d'« élève à risque ». Cette notion n'est pas claire et soulève des problèmes. D'abord, l'élaboration d'un plan d'intervention est nécessaire pour chaque élève en difficulté, selon la *Loi sur l'instruction publique*. Or, la politique de l'adaptation scolaire ne demande pas un tel plan pour tous les élèves à risque. Ensuite, la réduction souhaitée des contraintes administratives ne s'est pas concrétisée. Enfin, le moment où l'on élabore un plan d'intervention est très différent d'une école à l'autre.

2.6 Le milieu scolaire reconnaît l'importance de la prévention. Pourtant, les écoles ne suivent pas toujours le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide qu'elles ont adopté relativement aux élèves en difficulté. De plus, puisqu'on consigne peu d'information dans les dossiers d'aide lors des premières étapes, il est difficile de déterminer si tous les élèves ont bénéficié d'un tel dépistage et si les délais ayant trait aux services sont raisonnables.

2.7 Le plan d'intervention est reconnu comme l'outil privilégié pour répondre aux besoins des élèves en difficulté. Or, sa qualité laisse à désirer : 30 p. cent des dossiers qui comprennent un plan d'intervention sont incomplets à l'égard de la situation de l'élève et 64 p. cent des plans comportent des objectifs vagues.

2.8 En outre, plus de la moitié des plans ne contiennent pas d'information relative au degré d'atteinte des objectifs ou à la pertinence des moyens. Pareille lacune, jumelée au fort roulement du personnel dans les écoles, ne contribue pas à assurer la continuité des services d'une année à l'autre et augmente le risque de répéter des actions inefficaces.

2.9 Malgré l'existence d'ententes officielles et de cadres de référence, la collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux varie passablement. L'adoption d'une nouvelle entente en avril 2003 n'a donné lieu à aucune action précise qui permettrait aux deux réseaux de renforcer leur collaboration.

2.10 La politique du ministère favorise clairement l'intégration des élèves en difficulté dans les classes ordinaires. Pourtant, il n'a pas fixé de cible pour les élèves à risque et ceux ayant des troubles graves du comportement. En 2002-2003, les taux d'intégration des élèves handicapés révèlent des disparités étonnantes entre les commissions scolaires et certaines ont réduit leurs taux plutôt que d'aller dans le sens des cibles du ministère.

2.11 Nous avons également constaté que le choix entre la classe ordinaire et la classe spéciale ne s'appuie pas seulement sur les besoins des élèves. Là où les classes spéciales existent, elles sont utilisées. Par ailleurs, l'absence de classe spéciale ou encore le nombre limité de places fait que certains élèves sont intégrés aux classes ordinaires par obligation plutôt que par choix.

2.12 Plusieurs enseignants ont peine à répondre aux besoins des élèves en difficulté de leur classe. Pourtant, les modalités d'intervention auprès de ces élèves sont peu modifiées. Ainsi, le travail en équipe, qui donnerait la possibilité aux enseignants de rompre leur isolement et de mieux s'outiller, n'est pas encore très répandu dans les classes. De plus, le manque de formation en adaptation scolaire les limite dans leurs interventions.

2.13 Par ailleurs, les commissions scolaires ne savent pas dans quelle mesure les écoles satisfont les besoins des élèves en difficulté ni combien d'élèves requérant des services ne les ont pas reçus. Elles ne peuvent évaluer si les ressources sont suffisantes ou non.

2.14 Nous sommes d'avis que des dépenses d'enseignement et de soutien à l'enseignement, qui totalisent un milliard de dollars, sont effectuées principalement pour les élèves en difficulté.

2.15 Des milliards de dollars ont été investis et de multiples actions ont été entreprises depuis plus de 25 ans pour combler les besoins des élèves en difficulté et les intégrer dans les classes ordinaires. Or, peu d'information permet de voir si les services offerts répondent de façon satisfaisante aux besoins de ces élèves et s'ils leur donnent la possibilité de mieux réussir.

3 DÉVELOPPEMENT DURABLE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

3.1 Le développement durable implique qu'on améliore les conditions de vie en ayant le souci d'intégrer de façon harmonieuse les trois dimensions suivantes : l'intégrité de l'environnement, l'équité sociale et l'efficacité économique, afin que les générations futures puissent disposer des mêmes ressources que la génération présente.

3.2 Afin que l'intégration du développement durable dans la gestion gouvernementale devienne une réalité au Québec, plusieurs assises sont à mettre en place. Mentionnons notamment l'intégration pangouvernementale des objectifs liés au développement durable assortie de mécanismes de responsabilisation, la prise en compte du concept dans les processus décisionnels à tous les niveaux de la gestion, la détermination d'un chef de file de même que le développement et la diffusion de l'information pertinente. Le développement durable nécessite aussi l'engagement des ministères et organismes québécois, car ils ont tous des rôles plus ou moins importants à jouer aux points de vue économique, social ou environnemental.

3.3 Deux objectifs étaient reliés à nos travaux. D'une part, nous voulions évaluer si l'encadrement gouvernemental en matière de développement durable favorise l'intégration du concept dans les activités respectives des ministères. D'autre part, nous cherchions à apprécier dans quelle mesure ces derniers intègrent le concept de développement durable dans leurs processus de décision. Nos travaux ont été menés principalement auprès des six ministères suivants : le ministère du Conseil exécutif (MCE) pour l'encadrement gouvernemental et la reddition de comptes, le ministère de l'Environnement (MENV), le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), le secteur Industrie et Commerce du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (MDERR), le ministère de l'Éducation (MEQ) et le ministère des Transports du Québec (MTQ). Nos travaux se sont échelonnés d'octobre 2003 à février 2004.

3.4 Bien que le gouvernement ait pris la voie du développement durable au cours des dernières années, le chemin à parcourir est long et les résultats à ce jour sont peu probants. Beaucoup de jalons restent à poser afin que l'intégration du développement durable soit une réalité au gouvernement du Québec.

3.5 Actuellement, l'encadrement gouvernemental ne favorise pas une réelle intégration du concept dans les activités des ministères. Le manque de clarté du concept fait en sorte que des ministères l'associent davantage à l'environnement. Ensuite, le gouvernement n'a pas désigné de chef de file dans le domaine et les ministères sont en quelque sorte laissés à eux-mêmes. Puis, même si des travaux ont été réalisés pour développer des outils méthodologiques, peu ont abouti. Des outils tels l'évaluation environnementale stratégique et

les guides d'accompagnement se font attendre. Enfin, la vigie en la matière a une portée assez limitée : les ministères ne peuvent ainsi profiter des expériences vécues ailleurs.

3.6 Pour que le développement durable soit pris en compte dans les activités d'une entité, les liens entre sa mission, ses orientations et les objectifs du plan stratégique doivent être clairement démontrés. Ainsi, bien que nous recensions des initiatives ministérielles ou gouvernementales relatives au développement durable, celles-ci sont ponctuelles et ne permettent pas un enracinement profond des principes dans les processus de prise de décision. Dans les faits, le degré d'avancement des ministères vérifiés est fort variable : le MENV, le MAPAQ et le MTQ ont amorcé le virage depuis plusieurs années. Quant aux autres, ils ont un retard à combler. Toutefois, aucun d'entre eux n'a intégré de façon satisfaisante le concept dans ses mécanismes décisionnels.

3.7 Étant donné que la compréhension de ce concept est ardue et que son application est complexe, il est aussi important de susciter l'intérêt du personnel afin que tous se sentent concernés. Présentement, les ministères ne s'assurent pas que leur personnel est suffisamment sensibilisé au concept pour pouvoir se l'approprier.

3.8 La reddition de comptes au regard du développement durable est insuffisante. Du point de vue gouvernemental, nous constatons que les trois documents faisant rapport sur le développement durable présentent des lacunes notamment sur le plan de la détermination des objectifs et des cibles à atteindre. Ainsi, ces documents ne permettent pas de suivre l'évolution de la situation. Par conséquent, le portrait du développement durable au Québec demeure inachevé.

3.9 Dans leur propre reddition de comptes, les ministères ont également de la difficulté à évaluer dans quelle mesure les actions accomplies provoquent les effets escomptés en la matière. Plus souvent qu'autrement, leur reddition de comptes se limite à renseigner sur la nature des actions entreprises.

4 GESTION DE LA SÉCURITÉ INFORMATIQUE

4.1 L'application de mesures de sécurité informatique adéquates est essentielle à la mise en œuvre des programmes gouvernementaux. En effet, les atteintes à la sécurité peuvent avoir d'importantes répercussions sur le respect de la vie privée. Elles risquent aussi d'influer sur le maintien des services essentiels, la conduite des activités courantes et la productivité du personnel.

4.2 Cette vérification visait à nous assurer que la sécurité informatique bénéficie d'un encadrement approprié à l'échelle gouvernementale. Nous cherchions en outre à évaluer si les ministères et les organismes ont mis en place les composantes majeures en vue de protéger leurs actifs informationnels. Pour ce faire, nos travaux ont porté sur celles qui contribuent le plus à l'atteinte des résultats escomptés et dont l'absence ou la défaillance sont susceptibles d'entraîner la multiplication des incidents.

4.3 Nos travaux ont été menés auprès du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et de cinq autres entités auxquelles des responsabilités particulières ont également été confiées en matière de sécurité informatique. En ce qui a trait aux moyens de protection déployés, nous avons vérifié les activités menées à cet égard par le ministère du Revenu du Québec (MRQ), la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) ainsi que par deux directions spécialisées du SCT. La présente vérification s'est terminée en mars 2004.

4.4 L'information numérique et les échanges électroniques du MRQ, de la SAAQ et de la RAMQ sont généralement bien protégés contre les menaces les plus courantes. Nous avons cependant détecté des failles qui augmentent le risque, puisque le niveau de protection obtenu repose beaucoup plus sur l'expertise et l'implication des employés ainsi que la technologie que sur des processus bien établis.

4.5 Il appert que l'encadrement offert aux ministères et organismes est plutôt satisfaisant, même si le SCT doit améliorer certains points. Ainsi, le cadre de gestion est incomplet. D'abord, les guides appelés à soutenir l'application des principes énoncés tardent à venir. Ensuite, la notion de « domaine de confiance », introduite pour mobiliser toutes les parties afin qu'elles répondent aux mêmes exigences de sécurité, n'est pas encore intégrée dans la directive sur la sécurité. De plus, le plan gouvernemental de sécurité ne précise pas les résultats attendus. Nous avons aussi constaté que les activités de sensibilisation et de formation de l'effectif ne sont pas encadrées par un programme formel, qui favoriserait la satisfaction des besoins communs jugés prioritaires, au moment où ils sont ressentis. Enfin, pour procéder à l'authentification des utilisateurs, les services de certification gouvernementaux se multiplient, sans que la nécessité de chacun d'eux soit démontrée.

4.6 Quant à l'action propre aux entités, nous avons relevé quelques lacunes par rapport à l'encadrement qu'elles doivent assurer, en particulier le manque d'attention à l'égard du suivi de la performance de leur programme de sécurité. En outre, plusieurs processus consacrés à la protection des ressources informationnelles requièrent des améliorations. C'est le cas notamment de ceux qui servent à déterminer la vulnérabilité de l'entité, à planifier l'ensemble des activités en fonction des orientations et des risques, à baliser la sensibilisation et la formation des utilisateurs et des gestionnaires ainsi qu'à gérer adéquatement les mots de passe nécessaires à l'authentification des utilisateurs.

4.7 En ce qui a trait aux services communs d'infrastructure, le SCT n'a pas encore officialisé le cadre de gestion de la sécurité du réseau gouvernemental de télécommunication. Il n'exerce toujours pas les contrôles requis pour garantir la présence et l'efficacité des mesures visant à sécuriser ce réseau. Il n'est pas plus à même de veiller au maintien des services de traitement informatique sur toutes les plates-formes exploitées. Enfin, la planification des services communs que nous avons vérifiés est mal articulée et n'inclut pas l'élaboration d'indicateurs de performance.

4.8 Par ailleurs, nous avons réalisé des tests d'intrusion dans quatre entités pour sonder l'efficacité de leur dispositif de sécurité. Pour des raisons évidentes, le nom de ces entités, la nature exacte des tests ainsi que les résultats détaillés ne sont pas présentés dans ce rapport. Précisons que nous avons fait appel à des techniques ou à des outils facilement disponibles, en cherchant avant tout à simuler des scénarios selon lesquels une personne tentait d'accomplir une action répréhensible, souvent à l'intérieur du périmètre de sécurité. Nos travaux révèlent que la protection des actifs informationnels des quatre entités concernées est adéquate par rapport aux flux d'information qui proviennent du réseau Internet. Par contre, elle est moins efficace sur d'autres plans : la résistance des mécanismes de sécurité, la robustesse des mots de passe choisis par les membres de l'effectif, la pertinence des droits d'accès, la configuration des postes de travail et l'aménagement des lieux. Les lacunes détectées pourraient permettre de mener, dans certaines conditions, diverses activités inappropriées. Ainsi, un intrus serait capable d'accéder de façon illégitime à des systèmes informatiques ou à des données sensibles, de modifier des données ou des programmes, d'installer des programmes malveillants et d'empêcher le bon fonctionnement de plusieurs équipements.

4.9 Somme toute, notre vérification fait ressortir que les entités vérifiées s'appliquent à assurer la sécurité de leurs ressources informationnelles. Elle indique aussi que des gestes concrets devront être accomplis pour que leur action soit conforme aux meilleures pratiques en vigueur. Bien que nos constatations ne puissent être généralisées à l'ensemble de l'appareil gouvernemental, il n'en demeure pas moins que la sécurité informatique soulève certaines préoccupations, au moment où l'État s'engage à se rapprocher des citoyens en misant sur une utilisation plus intensive des technologies de l'information et des communications.

5 AGENCES ET UNITÉS AUTONOMES DE SERVICE : BILAN DE LA SITUATION

5.1 L'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en mai 2000, a instauré un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence. Ce cadre de gestion convie l'ensemble de l'administration gouvernementale à offrir des services de qualité aux citoyens, et ce, au moindre coût. Pour ce faire, les unités administratives des ministères ou des organismes ont la possibilité de conclure, avec le ministre responsable, une convention de performance et d'imputabilité (CPI) qui établit notamment la latitude accordée aux dirigeants pour atteindre les résultats convenus. Elle précise également les modalités de reddition de comptes. Les nouvelles entités, créées selon les dispositions de la loi, sont communément appelées « agences ». En outre, le ministre peut négocier une entente de gestion avec le Conseil du trésor et obtenir des assouplissements en matière de ressources humaines, financières, matérielles ou informationnelles.

5.2 La formule de l'agence, introduite avec la loi, a été précédée dès 1995 par celle de l'unité autonome de service (UAS), qui a servi en quelque sorte de prototype. Toutefois, dans le cas de l'UAS, c'est une entente entre le sous-ministre (plutôt que le ministre) et le dirigeant de l'unité qui définit les rôles et les responsabilités de chacune des parties ainsi que les marges de manœuvre consenties à ce dernier.

5.3 Au 31 décembre 2003, on dénombrait 15 agences constituées par suite de la signature d'une CPI, dont 8 avaient d'abord eu le statut d'UAS. De plus, 5 UAS étaient toujours en activité et appliquaient la gestion axée sur les résultats au même titre que les agences. Ces 20 entités regroupaient environ 20 p. cent de l'effectif de la fonction publique québécoise.

5.4 Notre vérification visait globalement à dresser un bilan de la formule de l'UAS et de l'agence. Nous avons notamment brossé un portrait général de la situation au moyen d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des agences et des UAS. Nous avons également effectué des travaux de vérification auprès de cinq agences, soit le Bureau des infractions et amendes (BIA), le Centre de perception fiscale (CPF), le Centre de recouvrement (CR), le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale (CQIASA) et la Régie du cinéma, ainsi que d'une UAS, le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (LSJML). Nous poursuivions deux objectifs précis. Le premier était de nous assurer que la transformation d'une unité administrative en agence ou en UAS permet une amélioration concernant l'atteinte des résultats visés par celle-ci. Le deuxième consistait à établir si les objectifs de l'agence ou de l'UAS donnent lieu à des actions concrètes, qui favorisent la réalisation de son plan stratégique ou de celui du ministère de tutelle. Enfin, nous avons procédé au suivi des six recommandations que nous avions formulées au CR en 1997-1998. Notre vérification s'est déroulée de novembre 2003 à mars 2004.

5.5 Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'être une UAS ou une agence pour jouir de certaines des dispositions particulières consenties à ce type d'organisation, nos travaux indiquent que 17 entités sur 20 ont effectivement de telles marges de manœuvre, c'est-à-dire des allégements administratifs ou des délégations de pouvoirs. De plus, la majorité des dirigeants considèrent que le changement de statut de l'entité leur a permis d'exercer une gestion nettement plus adéquate, tout en souhaitant avoir davantage d'autonomie.

5.6 En optant pour la formule de l'agence ou de l'UAS, on cherche à obtenir de meilleurs résultats; toutefois, l'entité doit être prête à investir le temps et les efforts nécessaires à un tel changement. Le degré d'amélioration des résultats obtenus par les cinq agences et l'UAS que nous avons vérifiées est fort variable. Le virage effectué par le CPF et le CR a bel et bien contribué à accroître leur performance. La progression du CR est particulièrement marquée et se reflète dans le niveau d'application des six recommandations que nous lui avions adressées en 1997-1998: cinq ont été appliquées et une a donné lieu à des progrès satisfaisants.

5.7 Le BIA, quant à lui, possède déjà la plupart des outils essentiels à la gestion axée sur les résultats; toutefois, son stade de développement actuel nous empêche de constater une amélioration au regard des délais relatifs à la prestation de ses services et une diminution des coûts y afférents. Pour ce qui est du CQIASA, du LSJML et de la Régie du cinéma, ils ne parviennent pas à démontrer qu'ils ont à la fois rehaussé la qualité et réduit le coût de la prestation des services.

5.8 La mise sur pied d'une agence ou d'une UAS suppose un changement de culture au sein de l'organisation. Celle-ci doit en effet mettre l'accent sur l'établissement et le suivi d'objectifs précis et mesurables, ce qui favorise l'obtention de résultats tangibles. Dans l'ensemble, les objectifs formulés par les entités sont liés aux plans stratégiques qui les concernent. Par contre, 64 p. cent des 85 objectifs que nous avons scrutés ne sont pas libellés de façon à orienter les actions vers l'atteinte de résultats alors que 51 p. cent ne sont pas accompagnés de cibles permettant de définir les attentes et de juger du degré d'atteinte des résultats.

5.9 Un des grands principes de la nouvelle gestion publique est de spécifier ce que l'on attend des gestionnaires et de comparer leurs performances à ces attentes. À cet égard, le BIA, le CPF, le CQIASA et le CR signifient formellement à leurs gestionnaires le rendement à fournir. Néanmoins, seuls le CPF et le CR formulent leurs attentes en termes de résultats mesurables et non en énonçant uniquement des activités à réaliser. Il importe également de prendre les mesures requises pour passer avec succès de la théorie à la réalité. Or, les plans d'action des six entités vérifiées renferment peu d'actions concrètes associées aux objectifs. Enfin, signalons que le CQIASA et le LSJML devront améliorer le suivi des résultats pour mettre en évidence les résultats significatifs, les exceptions, les écarts et les tendances.

6 SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES

INTRODUCTION

6.1.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

6.1.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences.

6.1.3 Le tableau 1 présente les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Gestion par résultats*	1997-1998, tome II, chapitre 2
Gestion des services sociaux offerts aux jeunes	1997-1998, tome II, chapitre 4
Laboratoires de biologie médicale	1998-1999, tome II, chapitre 2
Services de base, volets « médical » et « réadaptation »	1999-2000, tome I, chapitre 2
Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services	1999-2000, tome I, chapitre 7

* Les résultats du suivi des recommandations formulées au Centre de recouvrement sont inclus dans le chapitre 5 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur les agences et les unités autonomes de service.

6.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 111 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application par suivi. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 100, 19, 35, 37 et 29 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.

6.1.5 Mis à part le suivi sur la gestion par résultats, ces taux sont en deçà de nos attentes et sont nettement insatisfaisants. Les entités devront intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre nos recommandations et ainsi corriger les lacunes qui entachent toujours la gestion des activités que nous avons examinées.

TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Recommandations				
	Nombre*	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Gestion par résultats**	6	83	17	–	–
Gestion des services sociaux offerts aux jeunes	31	–	19	62	19
Laboratoires de biologie médicale	23	9	26	48	17
Services de base, volets « médical » et « réadaptation »	27	15	22	41	22
Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services	24	13	17	46	25

* Trois des recommandations, qui étaient sans objet, ne sont pas considérées à des fins statistiques.

** Les résultats du suivi des recommandations formulées au Centre de recouvrement sont inclus dans le chapitre 5 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur les agences et les unités autonomes de service.

GESTION DES SERVICES SOCIAUX OFFERTS AUX JEUNES

6.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1997-1998 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de trois agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (appelées régies régionales à l'époque), de trois centres jeunesse et de huit centres locaux de services communautaires (CLSC). Nos travaux ont pris fin en janvier 2004.

6.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait été entreprise pour obtenir une vue d'ensemble des moyens déployés en matière de gestion des services sociaux offerts aux jeunes dans les principaux établissements du réseau qui dispensent ces services. Pour ce faire, nous nous étions intéressés à certains aspects de la prévention, à la coordination des services entre les établissements, aux moyens adoptés pour garantir la qualité de la pratique professionnelle, à la gestion des familles d'accueil et à l'allocation des ressources financières. Enfin, nous avions examiné la qualité de l'information de gestion et de la reddition de comptes, qui doivent soutenir la prise de décision par les autorités.

6.2.3 Le présent rapport, tout comme celui émanant de la vérification initiale, ne remet en cause ni la pertinence ni la qualité des services, qui n'ont d'ailleurs pas fait l'objet de nos travaux.

Conclusions générales

6.2.4 Notre suivi révèle que des améliorations ont été apportées à la gestion des services sociaux offerts aux jeunes. En effet, 81 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets. Ainsi, des plans d'intervention sont maintenant présents dans 96 p. cent des dossiers des usagers que nous venons d'examiner. En outre, la révision de la situation du jeune, une exigence de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, se déroule selon un processus assurant une analyse indépendante tout en permettant au jeune et à ses parents d'exprimer leur point de vue. Des cadres de référence en matière de soutien professionnel ont été élaborés et sont mis en œuvre dans les établissements visités. Ajoutons que l'encadrement et le soutien aux familles d'accueil se sont accrus.

6.2.5 Toutefois, il reste encore des actions concrètes à accomplir pour remédier aux problèmes soulevés à l'époque. En effet, même si les intervenants concernés reconnaissent la justesse de nos recommandations, aucune n'a été appliquée entièrement et nous ne sommes satisfaits des progrès que pour 19 p. cent d'entre elles. Nous déplorons que les efforts consentis n'aient pas permis de combler les autres lacunes.

6.2.6 Plus particulièrement, les mesures prises au chapitre de la prévention et des volets de la coordination des services sur lesquels nous nous étions penchés en 1997-1998 n'ont pas donné lieu à des progrès satisfaisants. Les outils cliniques en tant que moyen favorisant la qualité de la pratique professionnelle ne sont toujours pas utilisés, que ce soit dans les CLSC ou dans les centres jeunesse ; ces derniers tardent aussi à adopter des politiques sur ce que le milieu appelle les projets de vie. Lorsque nos travaux ont pris fin, aucun établissement n'avait encore instauré un cadre de référence en matière de gestion du rendement touchant l'ensemble de son personnel. Enfin, l'allocation des ressources financières, l'information de gestion et la reddition de comptes n'ont pas connu d'amélioration notable.

6.2.7 Il est à souligner que bon nombre de recommandations issues de notre vérification initiale ont fait l'objet de constats identiques de la part du ministère, entre autres dans sa *Stratégie d'action pour les jeunes en difficulté et leur famille*, publiée en 2002.

6.2.8 Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées. Outre le ministère, il convient de préciser que trois agences, trois centres jeunesse et trois CLSC ont été vérifiés dans le cadre du suivi et que ces mêmes entités avaient toutes fait l'objet de la vérification initiale (qui avait porté toutefois sur huit CLSC). Par ailleurs, nous avons analysé 118 dossiers des usagers sélectionnés aléatoirement dans les six établissements visités. De plus, nous avons effectué un sondage auprès d'une centaine d'employés affectés à la prestation de services.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Gestion des services sociaux offerts aux jeunes]

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Prévention					
Orientations et objectifs					
S'assurer que des orientations claires et des objectifs précis et mesurables sont définis pour l'ensemble des activités de prévention offertes aux jeunes et à leur famille.			Ministère		
Procéder au suivi périodique des orientations et des objectifs.			Ministère		
Traduire les orientations et les objectifs ministériels en fonction des besoins de la population qu'elles desservent pour les activités de prévention touchant toutes les périodes de développement chez les jeunes.			Agences		
Procéder au suivi périodique des orientations et des objectifs retenus.			Agences		
Dépistage					
Organiser et chapeauter la mise en place d'un mécanisme de liaison pour diriger les futures mères vers les services appropriés.			Agences		
Veiller à dépister le plus grand nombre possible de jeunes ou de familles vulnérables afin de les assister, quelle que soit la période de développement du jeune.			CLSC		
Continuité des services					
Prendre périodiquement contact avec les jeunes issus des familles les plus vulnérables et suivre sans interruption ceux qui sont effectivement en difficulté.			CLSC		
Fréquence et durée des services					
S'assurer que la fréquence et la durée des services offerts aux jeunes de familles vulnérables durant la période périnatale et préscolaire sont suffisantes et cumuler l'information pertinente à cet égard.			CLSC		
Coordination des services					
Accès aux services					
Poursuivre les démarches amorcées de concert avec les établissements concernés afin de bâtir un réseau intégré de services sociaux à l'intention des jeunes.			Agences		
En ce qui concerne les signalements jugés fondés sans que la sécurité ou le développement du jeune soit compromis et pour lesquels il y a tout de même un besoin d'aide, mettre en place un mécanisme de référence afin d'informer le CLSC des besoins de ce jeune et de sa famille, et ce, avec leur consentement.			Centres jeunesse		

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Gestion des services sociaux offerts aux jeunes]

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Complémentarité des services					
Inciter toutes les ressources concernées à dresser un plan de services individualisé pour chaque jeune qui reçoit des services de plusieurs établissements, et ce, chaque fois que les conditions sont propices à une action concertée.			Centres jeunesse	Agences CLSC	
Moyens pour favoriser la qualité de la pratique professionnelle					
Établissement du diagnostic					
Inciter leurs agents à utiliser des outils cliniques, lorsque jugé nécessaire, pour établir leur diagnostic, en définissant des orientations, en donnant de la formation et en vérifiant périodiquement l'usage qui est fait de ces outils.			Centres jeunesse	CLSC	
Plan d'intervention					
Veiller à ce qu'un plan d'intervention soit élaboré le plus tôt possible pour chaque jeune pris en charge ou dont la situation l'exige, et que ce plan soit révisé périodiquement afin d'en évaluer les résultats.		CLSC Centres jeunesse			
Révision					
S'assurer que la révision est basée sur une analyse rigoureuse et indépendante, tout en permettant au jeune et à ses parents d'exprimer leur point de vue.		Centres jeunesse			
Adopter une politique sur les projets de vie pour les jeunes qui ne peuvent être réintégrés dans leur famille de façon permanente.			Centres jeunesse		
Gestion des ressources humaines					
Mettre en place, le cas échéant, un cadre de référence en matière de soutien professionnel qui s'adresserait à tous les agents d'intervention sociaux.		CLSC Centres jeunesse			
Mettre en place un cadre de référence en matière de gestion du rendement, afin de favoriser le maintien et le développement des compétences des employés et, par conséquent, la qualité des services offerts aux jeunes.			CLSC Centres jeunesse		
Familles d'accueil					
Encadrer et soutenir davantage les familles d'accueil.		Centres jeunesse			
Voir à ce que le plan d'intervention à l'intention de la famille d'accueil soit élaboré dans un délai raisonnable et qu'il fasse l'objet d'une évaluation périodique des résultats.			Centres jeunesse		

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Gestion des services sociaux offerts aux jeunes]

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Allocation des ressources					
Allouer les ressources en tenant compte davantage des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires, comme le souhaite le législateur.			Ministère	Agences	
Information de gestion et reddition de comptes					
Se doter d'indicateurs de gestion valables pour mesurer l'atteinte des objectifs, et s'assurer que les données nécessaires à la production de ces indicateurs sont fiables et disponibles en temps opportun.			Centres jeunesse	CLSC	
Améliorer le contenu de leur rapport annuel d'activité en fournissant une information complète sur les services sociaux offerts aux jeunes.			Centres jeunesse	CLSC	
Systèmes d'information					
Veiller à ce que					
– la durée des projets de développement soit réduite afin de minimiser les facteurs de risque susceptibles d'entraîner une augmentation des coûts et de reporter indûment les avantages anticipés ;					Ministère
– les besoins, le contenu, les coûts et bénéfices des systèmes à développer et à implanter soient mieux encadrés ;					Ministère
– les projets de développement et de déploiement fassent l'objet d'un suivi intégral et serré en ce qui a trait aux fonctions produites, aux coûts, aux délais et aux bénéfices.					Ministère
Nombre de recommandations	–	6	19	6	3*
Répartition	–	19 %	62 %	19 %	
Gestes concrets	81 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	19 %				

* Les recommandations sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient pas à être appliquées.

TABLEAU 1 (suite)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
(Gestion des ressources actuelles offertes aux aînés)

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Allocation des ressources					
Allouer les ressources en tenant compte davantage des particularités régionales et locales en matière de vieillissement, comme le recommande la législation			Ministère	Agences	
Information de gestion et reddition de comptes					
Se doter d'indicateurs de gestion adaptés pour mesurer l'efficience des activités, et s'assurer que les données nécessaires à la production de tels indicateurs sont définies et disponibles en temps opportun			Centres intégrés	CLSC	
Améliorer le contenu de leur rapport annuel d'activité en fournissant plus d'information complète sur les services publics offerts aux aînés			Centres intégrés	CLSC	
Systèmes d'information					
Veiller à ce que :					
le projet de progrès et développement soit adapté de manière à tenir compte des besoins en matière d'information des aînés et de manière à permettre une augmentation des soins et services nécessaires en quantité suffisante					Ministère
les données, le contenu, les coûts et fonctions des systèmes développés et à implanter soient mieux définis					Ministère
le projet de développement et de déploiement soient intégré à un tout intégré et serve de support aux fonctions produites, aux coûts, aux délais et aux fonctions					Ministère
Nombre de recommandations	–	6	19	6	3*
Répartition	–	19 %	62 %	19 %	
Gestes concrets		81 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	19 %				

* Ces recommandations sont sans objet pour le moment, puisque les projets auxquels elles se rapportent ne sont pas encore réalisés.

LABORATOIRES DE BIOLOGIE MÉDICALE

6.3.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1998-1999 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du Laboratoire de santé publique du Québec (LSPQ), de trois agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (appelées régies régionales à l'époque) et de trois laboratoires. Ces derniers relèvent des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS) situés sur les territoires des agences vérifiées. Pour leur part, les agences choisies reflètent la situation des zones urbaines, suburbaines et rurales. Au moyen d'un nouveau questionnaire, nous avons également recueilli de l'information auprès de toutes les agences, sauf les trois qui se trouvent dans le nord du Québec. Nos travaux ont pris fin en février 2004.

6.3.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, avait pour but de nous assurer que la gestion du ministère, du LSPQ, des agences et des établissements concourait à l'utilisation optimale des ressources destinées aux laboratoires de biologie médicale. Pour ce faire, nous avions analysé la stratégie du ministère et le mode d'organisation des services aussi bien dans les régions qu'au sein même des établissements afin de nous assurer de l'accessibilité aux services et de l'utilisation économique et efficiente des ressources. Nous avions aussi examiné l'information de gestion et la reddition de comptes, et ce, relativement aux différents paliers du réseau. De plus, nous avions évalué dans quelle mesure les moyens mis en place favorisaient la qualité et la pertinence des analyses de biologie médicale.

6.3.3 Le ministère utilise un système d'unités pondérées pour mesurer le volume d'activité des laboratoires publics. Ce volume, mis en relation avec le coût direct des ressources, est un des indicateurs qui permettent de comparer la performance des laboratoires entre eux, même si les dépenses relatives aux immobilisations et celles concernant la rémunération des médecins de laboratoire ne sont pas comptabilisées dans ce coût. Dans le présent rapport, les chiffres de 1997-1998 ont été ajustés pour qu'ils soient comparables à ceux de 2002-2003. Le ministère procède à certains ajustements afin d'assurer la comparabilité des données sur la performance des établissements. Ainsi, si l'on tient compte de ces ajustements, le coût moyen par unité pondérée en 1997-1998 est de 0,82 dollar au lieu de 0,84, comme nous l'avions publié dans notre rapport de 1998-1999.

Conclusions générales

6.3.4 Le ministère a accompli plusieurs actions depuis notre vérification initiale et la performance des laboratoires médicaux s'est améliorée. Nos récents travaux montrent que le coût moyen provincial par unité pondérée a diminué de 0,07 dollar par rapport à 1997-1998. Toutes les régions, à l'exception de deux, ont contribué à cette amélioration. Pareille baisse représente une économie de près de 37 millions de dollars pour le volume d'activité réalisé au cours de l'année 2002-2003, soit plus de 525 millions d'unités pondérées.

6.3.5 Notre suivi révèle cependant qu'il reste encore des actions à entreprendre pour corriger les lacunes soulevées à l'époque et, par conséquent, permettre des économies additionnelles. Le redéploiement régional, fixant le nombre des laboratoires et les services offerts par chacun, et l'organisation des laboratoires ne sont pas complétés et des progrès restent à faire relativement à la pertinence des analyses. De plus, les déficiences en matière d'outils de gestion et de contrôles et de standards de qualité persistent toujours. Nous notons qu'il existe encore des variations importantes du coût moyen par unité pondérée entre les régions. Si tous les laboratoires qui présentaient un coût moyen supérieur à la moyenne provinciale parvenaient à le ramener à ce niveau, des économies additionnelles de 23 millions de dollars pourraient être réalisées. À supposer qu'on rehausse la performance de chaque établissement, de sorte que le coût moyen atteigne la cible fixée par le ministère pour 2002-2003, soit 0,70 dollar, l'économie serait de 37 millions. Une réduction de la cible de 0,01 dollar représente une économie d'environ 4 millions de dollars.

6.3.6 Des 23 recommandations formulées en 1998-1999, 83 p.cent ont suscité des gestes concrets. Le taux de celles qui ont été complètement appliquées ou pour lesquelles les progrès réalisés ont été jugés satisfaisants est de 35 p.cent. Le tableau 1 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Laboratoires de biologie médicale]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Performance des laboratoires et organisation des services				
Organisation régionale				
Voir à ce que toutes les agences produisent un plan de redéploiement des services de laboratoire qui présente clairement les mesures prévues pour assurer l'économie, l'efficience et la qualité des services ainsi que le respect des recommandations.				MSSS
Faire un suivi rigoureux de ses exigences et de ses recommandations.			MSSS	
Produire, dans les meilleurs délais, un plan de redéploiement des services de laboratoire de leur région qui, à l'instar de ce que nous avons recommandé au ministère, présente clairement les mesures prévues pour assurer l'économie, l'efficience et la qualité des services et le respect des recommandations.				Agences
Prendre action pour qu'il soit respecté.			Agences	
Organisation des laboratoires				
Organiser les services de leur laboratoire pour assurer une utilisation économique et efficiente des ressources.			Établissements	
Implanter un système d'information qui leur permette de suivre la progression des analyses et les délais de transmission des résultats.		Établissements		
Gestion des équipements				
De concert avec les agences, établir des lignes directrices afin de mieux encadrer l'échange de services de laboratoire entre les établissements.	MSSS			
Bien connaître le parc d'équipements de laboratoire de leur région.		Agences		
Planifier et contrôler les acquisitions d'équipements de laboratoire afin notamment d'éviter une surcapacité régionale.			Agences	
Faire en sorte que l'acquisition des équipements de laboratoire	Établissements			
– fasse l'objet d'un processus formel qui vise l'économie et l'efficience;				
– respecte la réglementation existante.			Établissements	
Pertinence des analyses				
De concert avec les ordres professionnels médicaux, produire et diffuser des guides d'utilisation des services de laboratoires.			MSSS	
S'assurer que les analyses effectuées dans leur laboratoire sont pertinentes.			Établissements	
Rémunération des médecins				
Mettre en place des mesures pour assurer la pertinence des analyses et l'efficience des laboratoires.		MSSS		
Outils de gestion		MSSS Agences Établissements		
Objectifs de gestion et reddition de comptes				
Fixer des objectifs relatifs à la performance et établir des échéanciers.				
De concert avec les agences et les établissements, mettre en place un cadre formel de reddition de comptes.				MSSS

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Laboratoires de biologie médicale]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Information de gestion				
Mettre en place un processus systématique concernant la production et la diffusion des données, et ce, en temps opportun.			MSSS Agences	
Transmettre au ministère et aux agences leurs données dans les délais prescrits.			Établisse-ments	
Contrôles et standards de qualité				
Contrôle de la qualité Afin d'assurer une qualité constante des résultats d'analyse de laboratoire au Québec, – préciser le rôle du Laboratoire de santé publique du Québec ; – étendre les contrôles de la qualité aux analyses hors laboratoire et à toutes les étapes du processus ; – se pencher sur la présence professionnelle requise dans les laboratoires de biologie médicale.				MSSS
Programmes gérés par le Laboratoire de santé publique du Québec Améliorer la gestion de son programme de contrôle externe de la qualité, notamment – en fixant des objectifs aux comités et en améliorant la coordination entre eux ; – en établissant des règles sur l'étendue et la fréquence des contrôles ; – en évaluant l'impact de ses interventions sur l'amélioration de la qualité.			LSPQ	
Nombre de recommandations	2	6	11	4
Répartition	9 %	26 %	48 %	17 %
Gestes concrets		83 %		
Application complète ou progrès satisfaisants	35 %			

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Laboratoires de biologie médicale]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Information de gestion				
Mettre en place un processus systématique concernant la production et la diffusion des données, et ce, en temps opportun.			MSSS Agences	
Transmettre au ministère et aux agences leurs données dans les délais prescrits.			Établissements	
Contrôles et standards de qualité				
Contrôle de la qualité				
Afin d'assurer une qualité constante des résultats d'analyse de laboratoire au Québec :				
– préciser le rôle du Laboratoire de santé publique du Québec ;				
– étendre les contrôles de la qualité aux analyses hors laboratoire et à toutes les étapes du processus ;				MSSS
– se pencher sur la présence professionnelle requise dans les laboratoires de biologie médicale.				
Programmes gérés par le Laboratoire de santé publique du Québec				
Améliorer la gestion de son programme de contrôle externe de la qualité, notamment :				
– en fixant des objectifs aux comités et en améliorant la coordination entre eux ;			LSPQ	
– en établissant des règles sur l'étendue et la fréquence des contrôles ;				
– en évaluant l'impact de ses interventions sur l'amélioration de la qualité.				
Nombre de recommandations	2	6	11	4
Répartition	9 %	26 %	48 %	17 %
Gestes concrets	83 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	35 %			

SERVICES DE BASE, VOLETS « MÉDICAL » ET « RÉADAPTATION »

6.4.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de trois agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (appelées régies régionales à l'époque et couvrant respectivement une région universitaire, une périphérique et une éloignée) et de 18 établissements. Nos travaux ont pris fin en février 2004.

6.4.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour but de nous assurer que l'organisation des services de base, volets « médical » et « réadaptation », contribuait à l'accessibilité et à la continuité des services ainsi qu'à l'utilisation économique et efficiente des ressources. Pour ce faire, dans les régions visitées, nous nous étions plus particulièrement intéressés aux orientations et à l'encadrement mis de l'avant par le ministère, à l'organisation des services concernés, aux mesures favorisant la répartition géographique équitable des ressources humaines et financières, à l'information de gestion disponible au ministère, dans les agences et les établissements ainsi qu'à la reddition de comptes.

6.4.3 Nous avons mené nos travaux de suivi auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et des trois agences. Nous nous sommes également penchés sur les activités d'une partie des établissements vérifiés à l'époque, soit trois centres locaux de services communautaires (CLSC), un centre hospitalier et un établissement regroupant les activités d'un CLSC et d'un centre hospitalier.

Conclusions générales

6.4.4 Notre suivi révèle que des améliorations ont été apportées relativement aux services d'Info-Santé et à la connaissance que l'on a des caractéristiques des cliniques privées offrant des services médicaux de base. Pour ce qui est de l'organisation des services médicaux de base et de la planification des effectifs médicaux, les actions accomplies par le ministère ont donné lieu à des modifications législatives et à la signature de nouvelles ententes avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (FMOQ). Compte tenu du fait que ces modifications sont récentes, nous n'avons pas été en mesure d'en évaluer les retombées. Par ailleurs, des travaux sont en cours afin d'instaurer graduellement à partir de 2004-2005 un nouveau mode d'allocation des ressources financières. Pour le moment, la répartition des ressources entre les régions se fait toujours sur une base historique. Enfin, en ce qui a trait aux objectifs de gestion, le ministère a mis en place un processus formel portant sur la détermination des objectifs et le suivi des résultats.

6.4.5 D'autres sujets n'ont toutefois pas reçu toute l'attention voulue. C'est le cas pour la définition de critères permettant de mesurer l'accessibilité aux services médicaux, la gestion des services de base en réadaptation ainsi que l'information de gestion et la reddition de comptes. Bien que le ministère ait tenté d'élaborer quelques orientations à propos des services de base en réadaptation, les agences n'ont toujours pas produit de plan d'organisation. Le ministère n'a défini aucun critère à propos de l'accès à ces services et ne sait toujours pas quels sont les délais pour les obtenir. Enfin, quant à l'information de gestion et à la reddition de comptes, nous avons constaté que les progrès réalisés sont minimes. Les gestionnaires du réseau n'ont toujours pas d'information relative à la clientèle ambulatoire, au coût des divers services et aux profils de pratique des omnipraticiens. De plus, aucune amélioration n'a été apportée au contenu des rapports annuels des agences concernant les services de base.

6.4.6 Globalement, 78 p. cent des recommandations ont suscité des gestes concrets de la part du ministère et des agences. Toutefois, nous estimons que les progrès réalisés ne sont satisfaisants que dans 37 p. cent des cas. Le tableau 1 présente l'état de chacune des recommandations.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Services de base, volets « médical » et « réadaptation »]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Orientations et objectifs				
Info-Santé*				
Accessibilité au service Info-Santé				
S'assurer que le modèle organisationnel utilisé par Info-Santé est efficient et économique.	Agences			
Évaluer dans quelle mesure l'objectif provincial d'accessibilité [d'Info-Santé] est atteint.			Agences	
Utilisation du service				
Définir des indicateurs de mesure relativement à l'utilisation d'Info-Santé en vue de permettre une meilleure utilisation des ressources sociosanitaires.		Ministère		
Organisation des services médicaux de base				
Procéder périodiquement à des analyses coût-avantage portant sur les modes d'organisation des services médicaux de base.	Ministère			

* Bien que le nom officiel soit Info-Santé CLSC, nous utilisons dans le texte Info-Santé.

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Services de base, volets « médical » et « réadaptation »]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Préciser les rôles et les responsabilités des établissements publics et des cliniques privées dispensant des services médicaux de base sur le territoire desservi par chaque CLSC.			Agences	
Établir un calendrier portant sur la mise sur pied des réseaux de services intégrés en vue d'améliorer l'accès aux services et la continuité des soins.	Agences**			
S'assurer que les dispositions de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* sont respectées en ce qui a trait à l'implantation des départements régionaux de médecine générale et à l'élaboration de plans d'organisation des services médicaux généraux.		Agences		
Critères d'accessibilité				
Définir des critères permettant de mesurer l'accessibilité aux services médicaux de base afin de veiller à ce que celle-ci soit équitable sur l'ensemble du territoire québécois.			Ministère	
Connaître, pour chaque territoire desservi par un CLSC, le nombre et les caractéristiques des cliniques privées offrant des services médicaux de base.	Agences	Ministère		
Planification des effectifs médicaux				
Plan régional des effectifs médicaux				
Améliorer le processus de planification des effectifs médicaux afin de répartir adéquatement, dans les meilleurs délais, les médecins selon les besoins des populations à desservir.		Ministère		
Unités de mesure des effectifs médicaux				
Uniformiser les unités de mesure servant à planifier et à suivre leurs effectifs médicaux.			Agences Ministère	
Mesures incitatives				
Évaluer périodiquement l'ensemble des mesures incitatives pour s'assurer de leur pertinence, de leur efficience et de leur efficacité quant au recrutement et au maintien des effectifs médicaux en régions insuffisamment pourvues.			Ministère	
Répartition intrarégionale				
Fixer des objectifs mesurables pour favoriser une meilleure répartition intrarégionale des omnipraticiens et en évaluer l'atteinte.			Agences	
Évaluer la gestion des activités médicales particulières afin de s'assurer de leur efficacité en tant que moyen de répartition intrarégionale des effectifs médicaux.		Ministère		
Services de base en réadaptation				
Plan d'organisation des services de base en réadaptation				
Élaborer des orientations portant sur les services de base en réadaptation.			Ministère	
Préparer un plan d'organisation des services de base en réadaptation.				Agences

** La recommandation a été appliquée par le ministère mais, à l'époque, elle était adressée aux agences.

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS
[Services de base, volets « médical » et « réadaptation »]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Degré d'accessibilité aux services				
Services à offrir				
Établir des critères définissant l'accès aux services de base en réadaptation et s'appliquant à l'ensemble des dispensateurs visés.				Ministère
Réponse aux besoins				
Doter le réseau de la santé et des services sociaux d'outils adéquats permettant de mesurer, de façon uniforme et sur une base périodique, les délais pour accéder aux services de base en réadaptation.			Ministère	
Planification des effectifs en réadaptation				
Planifier les effectifs en réadaptation en tenant compte des professionnels exerçant dans les établissements publics et les cliniques privées et prendre les moyens pour répartir les effectifs visés selon les besoins des populations à desservir.			Ministère	
Allocation des ressources				
Allouer les ressources en tenant compte des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.			Ministère	
Information de gestion et reddition de comptes				
Objectifs de gestion				
Inclure dans les ententes de gestion des indicateurs de résultats liés aux lignes directrices relatives aux services de base, volets « médical » et « réadaptation ».		Ministère		
Systèmes d'information et reddition de comptes				
Pourvoir les dispensateurs de services d'un système d'information qui s'harmonise avec la mise en place des réseaux de services intégrés.				Ministère
Se doter de moyens pour mieux connaître et évaluer les services de base offerts à la population.				Agences Ministère
Améliorer le contenu de leur rapport annuel en ce qui concerne les services de base, volets « médical » et « réadaptation ».				Agences
Nombre de recommandations	**4**	**6**	**11**	**6**
Répartition	**15 %**	**22 %**	**41 %**	**22 %**
Gestes concrets		**78 %**		
Application complète ou progrès satisfaisants	**37 %**			

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Degré d'accessibilité aux services				
[illegible]				[illegible]
[illegible]			[illegible]	
[illegible]				[illegible]
Allocation des ressources				
[illegible]			[illegible]	
Information de gestion et reddition de comptes				
Objectifs de gestion				
[illegible]		[illegible]		
Systèmes d'information et reddition de comptes				
[illegible]				[illegible]
[illegible]				[illegible]
[illegible]				[illegible]
Nombre de recommandations	4	6	11	6
Répartition	15 %	22 %	41 %	22 %
Gestes concrets		78 %		
Application complète ou progrès satisfaisants	37 %			

GESTION DE LA TAXE DE VENTE DU QUÉBEC ET DE LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES

6.5.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère du Revenu du Québec (MRQ) et de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Nos travaux ont pris fin en mars 2004.

6.5.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 7 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, visait à nous assurer que le ministère avait mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisaient une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités afin d'accroître l'observance fiscale. D'abord, nous désirions obtenir l'assurance que le ministère détenait une information de gestion pertinente pour bien planifier ses activités en matière d'observance fiscale, pour évaluer l'atteinte de ses objectifs et pour rendre compte de sa performance. Nous voulions également évaluer si le ministère gérait ses activités d'information, de suivi et de vérification des mandataires de façon à améliorer le niveau d'observance fiscale.

6.5.3 À l'époque, nous avions examiné l'information obtenue du ministère et vérifié les activités de trois directions régionales représentatives. Nous avions sélectionné 200 dossiers qui avaient fait, par la suite, l'objet d'un examen : une moitié pour la vérification et l'autre pour l'« analyse fiscale » (nous utilisons de nouveau cette expression pour désigner le traitement des déclarations créditrices, c'est-à-dire celles présentées par les mandataires pour demander un remboursement de taxes). À moins d'indication contraire, nos commentaires concernent à la fois la taxe de vente du Québec (TVQ) et la taxe sur les produits et services (TPS).

6.5.4 Rappelons que nos travaux initiaux n'avaient pas porté sur la vérification des mandataires en délinquance de production de leur déclaration de taxes, les activités de l'encaissement, les demandes de remboursement des non-inscrits ni sur le programme de crédit pour la TVQ, qui découle de la réforme de la fiscalité des particuliers.

6.5.5 En février 2004, le ministère administrait les dossiers de près de 566 000 mandataires inscrits à la TVQ, à la TPS ou aux deux. Selon les données du MRQ pour 2002-2003, les recettes nettes des remboursements relatives à la TVQ représentaient 8,9 milliards de dollars (6,4 en 1998-1999) et celles de la TPS, 3,0 milliards (1,9 en 1998-1999).

6.5.6 Pour réaliser ce suivi, nous avons notamment examiné 75 dossiers dans les mêmes régions que celles choisies en 1999-2000 : 38 pour la vérification et 37 pour l'analyse fiscale. En 2002-2003, ces régions ont récupéré, en TVQ seulement, 60 millions de dollars par la vérification et 27 millions de dollars par l'analyse fiscale, ce qui représente un peu plus de 30 p. cent des sommes récupérées à l'égard de la TVQ par l'ensemble des régions.

Conclusions générales

6.5.7 Comme l'illustre le tableau 1, 77 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part du MRQ. Toutefois, le taux des recommandations qui ont été appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants est faible: il n'est que de 27 p. cent, soit 6 recommandations sur 22.

6.5.8 Ainsi, même si le ministère a pris en considération plusieurs de nos constats et de nos recommandations, certaines actions n'auront d'effets que d'ici quelques années. En outre, des lacunes subsistent, notamment en ce qui concerne la mesure des omissions involontaires des mandataires, le contrôle et la planification régionale ainsi que l'évaluation de la performance.

6.5.9 Pour ce qui est des interventions du ministère auprès des mandataires, nous avons noté une augmentation satisfaisante de la qualité des activités de vérification. Cependant, le processus de sélection des dossiers aux fins de vérification et d'analyse fiscale reste à améliorer ainsi que les travaux d'analyse fiscale. De plus, l'instauration des contrôles de qualité reste à faire.

6.5.10 Quant à la SAAQ, elle a appliqué une des deux recommandations formulées à l'époque, l'autre n'ayant suscité aucun geste concret (tableau 2).

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – MINISTÈRE DU REVENU DU QUÉBEC
[Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Gestion des activités liées à la taxe de vente du Québec et à la taxe sur les produits et services				
Mesure de l'observance fiscale Obtenir du ministère des Finances du Québec une mesure plus raffinée de l'évasion fiscale.		X		
Établir celle des omissions involontaires pour définir une mesure de l'observance fiscale complète et utile au contrôle fiscal.				X
Utiliser la mesure de l'observance fiscale dans l'établissement et l'évaluation de ses stratégies d'intervention.				X
Contrôle et planification régionale Effectuer l'analyse globale et régionale de l'ensemble des revenus.			X	
Préparer des plans régionaux d'intervention complets et utiles au contrôle fiscal.			X	
Affecter ses ressources en tenant compte des plans régionaux.			X	
Évaluation de la performance Se doter d'indicateurs de performance mesurables pour évaluer la qualité de ses interventions et en rendre compte.		X		
Revoir la composition et la reddition de comptes relatives à la récupération fiscale et respecter les politiques et directives en cette matière.			X	
Évaluer ses coûts et ses efforts relatifs à la perception des taxes et les comparer avec ceux des organismes semblables, afin d'améliorer l'efficience.			X	
Interventions du ministère auprès des mandataires				
Inscription des mandataires Revoir la qualité des informations inscrites au dossier de ses mandataires.		X		
Mettre en place des procédés de mise à jour plus structurés.			X	
Méthodes comptables simplifiées Approfondir les causes et évaluer les conséquences liées à la faible utilisation des méthodes comptables simplifiées par les mandataires.				X
Veiller à ce que ces méthodes soient adaptées aux besoins des mandataires et en faire la promotion.			X	

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – MINISTÈRE DU REVENU DU QUÉBEC
[Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services]

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Contrôle fiscal				
Analyse fiscale				
Améliorer ses processus de sélection des déclarations.			X	
Répartir ses ressources afin d'être en mesure de traiter uniformément un volume important de déclarations durant l'exercice.	X			
S'assurer que les travaux réalisés lors de l'analyse fiscale permettent un suivi adéquat des mandataires.			X	
Vérification				
Élaborer une politique de sélection des mandataires dont le revenu est important.			X	
Pour les mandataires faisant l'objet d'une cote de risque, établir le risque des mandataires à partir d'une information pertinente, procéder à une évaluation continue des critères de risque et étayer suffisamment les motifs justifiant une intervention.				X
Augmenter le niveau de qualité de ses interventions de vérification.		X		
Instaurer des contrôles de qualité.				X
Application des lois fiscales				
Évaluer l'à-propos de l'application des mesures pénales prévues par les lois fiscales.			X	
Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers				
Faire le suivi de l'entente conclue avec la Société de l'assurance automobile du Québec.	X			
Nombre de recommandations	2	4	11	5
Répartition	9 %	18 %	50 %	23 %
Gestes concrets	77 %			
Application complète ou progrès satisfaisants	27 %			

Tableau 1 (suite)

État des recommandations — Ministère du Revenu du Québec

(Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services)

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Contrôle fiscal				
Analyse fiscale				
S'améliorer en processus de sélection des déclarations			X	
Assurer les ressources des CVRs en mesure de traiter adéquatement un volume important de déclarations jusqu'à maturité	X			
S'assurer que les bureaux traitant de cotisation fassent preuve en tout temps d'une diligence raisonnable			X	
Vérification			X	
Élaborer une politique de sélection des vérifications axée le contrôle et l'équité			X	
Pour les vérifications faisant l'objet d'une cote de risque, établir la nature des vérifications à partir d'une information pertinente, précise et une évaluation correcte des risques de fraude et réévaluer adéquatement ces notes, corriger une mauvaise				X
S'assurer de la mise en œuvre de mécanismes de contrôle		X		
Instaurer des contrôles de qualité				X
Application des lois fiscales				
Évaluer la portée de l'application des mesures prévues relativement aux lois fiscales			X	
Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers				
Faire la mise au commerce conjointe avec la Société de l'assurance automobile du Québec	X			
Nombre de recommandations	2	4	11	5
Répartition	9 %	18 %	50 %	23 %
Gestes concrets		77 %		
Application complète ou progrès satisfaisants	27 %			

TABLEAU 2

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC
(Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services)

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers				
Poursuivre ses efforts afin d'en arriver à utiliser le bon prix de vente moyen en gros du véhicule vendu pour le calcul de la taxe de vente.				X
Exiger une preuve ou une attestation justifiant le prix convenu lors de la vente de véhicules entre particuliers.	X			
Nombre de recommandations	1	–	–	1
Répartition	50 %	–	–	50 %
Application complète ou progrès satisfaisants	**50 %**			

TABLEAU 2

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC
(Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services)

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers				
Poursuivre ses efforts afin d'en arriver à utiliser le bon prix de vente moyen en gros du véhicule vendu pour le calcul de la taxe de vente.				X
Exiger une preuve ou une attestation justifiant le prix convenu lors de la vente de véhicules entre particuliers.	X			
Nombre de recommandations	1	–	–	1
Répartition	50 %	–	–	50 %
Application complète ou progrès satisfaisants	50 %			

7 CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

INTRODUCTION

7.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

7.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

7.1.3 Par ailleurs, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

7.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

7.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout

d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

7.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou du droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de porter à la connaissance de la direction de l'entité vérifiée. En de telles circonstances, il communique aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction.

7.1.7 Ce chapitre expose les principales restrictions ainsi que les principaux cas de non-conformité, constatations et recommandations formulés à la suite des travaux de certification de l'information financière ou de droit de regard réalisés au cours des derniers mois.

7.1.8 Signalons enfin que l'annexe A du présent tome reproduit le rapport publié consécutivement à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2003. Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 23 mars 2004, en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Les paragraphes 1.19 à 1.24 du chapitre 1 livrent des commentaires de la vérificatrice générale par intérim au sujet de ces états financiers.

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

7.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail ainsi que du Fonds de la santé et de la sécurité du travail pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003. Les travaux de vérification ont pris fin le 15 mars 2004. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Commission et du Fonds.

7.2.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi des trois recommandations que nous avions formulées à la suite de la vérification des livres et comptes de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002; elles ont été publiées dans le chapitre 6 du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*. [...] toutes nos recommandations ont été mises en application ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants.

7.2.3 Nous avions d'abord recommandé à la Commission de déterminer promptement si la baisse de valeur des placements faits auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec était durable [...]. La Commission a rapidement confié à une firme externe la réalisation d'une étude à ce propos. Celle-ci indique que cette baisse de valeur serait temporaire. [...]

7.2.4 Une deuxième recommandation voulait que la Commission ne constate pas, dans son bilan, des gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel. [...] Ce poste n'apparaît pas dans les états financiers au 31 décembre 2003.

7.2.5 En ce qui a trait à la troisième recommandation, qui visait la réduction des délais d'application des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles (CLP), des progrès satisfaisants ont été réalisés.

Exécution des décisions de la Commission des lésions professionnelles

7.2.6 [...] La Commission a amorcé des travaux en vue d'améliorer les processus assurant le traitement de l'ensemble des dossiers d'indemnisation et de réadaptation. [...] afin de faciliter l'analyse et le suivi des dossiers qui ont donné lieu à une contestation auprès de la CLP, un comité de la Commission a mis au point divers outils, dont certains ont été introduits en 2003. [...] les actions entreprises jusqu'à maintenant devraient permettre de réduire les délais à ce chapitre.

CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

7.3.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes du Curateur public du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2003. Les travaux de vérification ont pris fin le 10 octobre 2003. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contiennent quatre restrictions, dont trois reprennent celles que nous avons formulées dans nos rapports du vérificateur sur les états financiers des exercices terminés le 31 décembre 1999 ainsi que les 31 mars 2000, 2001 et 2002. La quatrième restriction, qui découle du non-respect des principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada relativement à l'adoption de la comptabilité d'exercice, s'ajoute aux précédentes pour ce qui est des états financiers au 31 mars 2003.

Fonds nominatif – Intégralité et exactitude des actifs et des passifs

7.3.3 Depuis l'exercice terminé le 31 décembre 1999, le nombre d'erreurs décelées, le nombre de postes touchés et l'importance des inexactitudes étaient tels qu'il était impossible de s'assurer que tous les actifs et tous les passifs du fonds nominatif avaient été comptabilisés et, s'ils l'avaient été, qu'ils reflétaient leur valeur comptable à la date de clôture de l'exercice.

7.3.5 [...] pour un cinquième exercice financier, nous maintenons la récusation formulée dans notre rapport du vérificateur, puisque nous ne pouvons exprimer une opinion quant à la fidélité de l'image du bilan du fonds nominatif.

Fonds collectifs – Suivi de l'assistance-emploi et allocations pour menues dépenses

7.3.8 Aux fins de la préparation de ses états financiers, le Curateur public a comptabilisé, dans le poste « Hébergement et allocations pour menues dépenses payés par les mandataires », des débours équivalant au total des prestations d'assistance-emploi directement versées par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille aux mandataires. Il a donc présumé que ces prestations ont toutes été utilisées pour combler des besoins de cet ordre. Or, le Curateur public ne dispose d'aucun élément probant à l'appui des dépenses payées à même ces prestations, lesquelles totalisent plus de 2 millions de dollars.

7.3.11 Notre opinion sur les états financiers du Curateur public contient une restriction à l'égard de l'ensemble des allocations pour menues dépenses, qui totalisent plus de 18 millions de dollars, puisque, peu importe de qui proviennent les allocations, les dépenses qu'elles supportent ne sont pas dûment documentées.

Présentation de l'information financière relative aux patrimoines administrés

7.3.13 Au terme de la vérification des livres et comptes des exercices terminés les 31 mars 2000, 2001 et 2002, nous avions recommandé au Curateur public de revoir la présentation de ses états financiers afin de fournir une information complète et compréhensible sur les patrimoines qu'il administre, conformément aux PCGR du Canada. Or, au 31 mars 2003, la présentation des états financiers est demeurée inchangée.

7.3.14 Selon le nouveau chapitre 5600 du *Manuel de l'ICCA*, les états financiers pour lesquels la date du rapport du vérificateur est ultérieure au 1er octobre 2003 ne peuvent être établis selon des pratiques comptables qui diffèrent des PCGR du Canada. Ainsi, notre rapport du vérificateur portant sur les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2003 et qui est daté du 10 octobre 2003 comporte trois dérogations découlant du non-respect de ces derniers.

SOCIÉTÉ NATIONALE DU CHEVAL DE COURSE

7.4.1 La *Loi concernant la Société nationale du cheval de course*, sanctionnée le 19 juin 1999, est entrée en vigueur par décret le 1er septembre 1999. À cette date, le nom de la Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux (SPICC) inc. a été changé pour celui de « Société nationale du cheval de course » (SONACC). La Société continuait néanmoins à être un organisme du gouvernement.

Dépôt des états financiers devant l'Assemblée nationale

7.4.4 Dans le second tome de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*, nous avions signalé que, contrairement à la volonté du législateur, la Société n'avait pas tenu d'assemblée annuelle des membres en 2000 ni en 2001. Nous avions également noté que les rapports annuels de l'entité pour les exercices 1999 et 2000, comprenant ses états financiers, avaient été transmis tardivement au ministre des Finances. Par ailleurs, ces deux rapports n'avaient été déposés devant l'Assemblée nationale que le 28 mars 2002. Nous estimions à l'époque que les parlementaires n'avaient pas reçu l'information consignée dans ces documents en temps opportun.

7.4.5 Nos récents travaux font ressortir que ces lacunes perdurent. En effet, le rapport annuel de la Société pour l'exercice 2001, comprenant ses états financiers, n'a été transmis au ministre des Finances qu'en octobre 2002 et il n'a fait l'objet d'aucun dépôt par celui-ci devant l'Assemblée nationale. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002, les états financiers de la Société n'ont été remis au ministre que le 21 août 2003 et le rapport annuel, en novembre 2003; quant au dépôt du rapport annuel à l'Assemblée nationale, incluant les états financiers, il a été fait le 9 mars 2004, soit plus de 14 mois après la fin de l'exercice. Enfin, contrairement à ce qui est prescrit par la loi, aucune assemblée annuelle des membres n'a été tenue en 2002 ni en 2003.

A RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2003

6.7.12 Le présent document explique les éléments qui ont fait l'objet d'une restriction dans le rapport de vérification sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003. Il contient également d'autres commentaires ou des déficiences jugées suffisamment importantes pour en informer les membres de l'Assemblée nationale. [...]

Restrictions

Engagements à l'égard de trois régimes de retraite

6.7.16 Comme c'était le cas pour les années financières précédentes, le gouvernement ne reconnaît pas clairement, dans ses états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2003, avoir contracté des engagements pour le financement des régimes [...]. À notre avis, le gouvernement a, dans les faits, pris de tels engagements se chiffrant à 33 390 millions de dollars au 31 décembre 2002 [...]. Relativement à ces engagements, 24 063 millions de dollars sont comptabilisés à titre de passif au 31 mars 2003 [...].

6.7.22 [...] Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette, les déficits cumulés et le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2003, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.

Périmètre comptable

6.7.26 Nous sommes d'avis que les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux sont sous le contrôle du gouvernement du Québec et que, par conséquent, elles devraient être incluses dans son périmètre comptable. [...]

Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

6.7.31 Les obligations découlant des garanties d'emprunt et autres interventions financières garanties sont comptabilisées au passif lorsqu'une perte est probable. La variation annuelle de cette provision est portée aux dépenses.

6.7.32 La provision pour pertes sur les interventions financières garanties comptabilisée par le gouvernement n'est pas adéquate. [...] Nous sommes d'avis que le gouvernement a inscrit en trop à ce compte un montant de 260,7 millions de dollars. Ainsi, les dépenses et le déficit sont surévalués de 82,3 millions de dollars. [...]

Données financières comparatives

6.7.37 [...] les données financières comparatives figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement de 2002-2003 ne prennent pas en considération les effets liés à la correction de l'erreur [de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, devenue Agence du Revenu du Canada] concernant les paiements de péréquation. [...] Ayant choisi d'ajouter 215 millions de dollars à la dette nette au début de 2001-2002, le gouvernement n'a pas modifié les résultats de cette année financière. En plus de n'être pas conforme aux recommandations du CCSP [Conseil sur la comptabilité dans le secteur public], cette façon de faire rend plus difficile l'analyse des données visées au fil du temps.

Autres commentaires

Exclusion d'une entreprise du gouvernement du périmètre comptable

6.7.40 Au cours de la dernière année financière, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* a été modifiée [...]. Le CCSP a également revu la définition du périmètre comptable d'un gouvernement. Seules les entités contrôlées par ce dernier doivent y être incluses. [...]

6.7.41 Le réexamen de la situation de la CSST [Commission de la santé et de la sécurité du travail], à la lumière de ces nouveaux éléments, démontre que le gouvernement ne la contrôle plus [...]

6.7.42 La même conclusion s'applique au Fonds de la santé et de la sécurité du travail, administré par la CSST.

6.7.43 Par conséquent, ces deux entités sont exclues du périmètre comptable du gouvernement pour ce qui est de ses états financiers consolidés au 31 mars 2003 parce qu'elles ne sont pas contrôlées par ce dernier.

6.7.46 Contrairement à ce qu'il a fait cette année, le gouvernement a toujours retenu la méthode rétroactive au cours de la dernière décennie lorsqu'il a appliqué une norme du CCSP pour la première fois. [...] À notre avis, l'utilisation de la méthode rétroactive pour exclure la CSST et le Fonds de la santé et de la sécurité du travail de son périmètre comptable aurait amélioré la comparaison avec les données de l'année antérieure. [...]

6.7.47 [...] Nous convenons que les normes du CCSP autorisaient le gouvernement à retenir la méthode prospective. Sur cette base, il a rayé de ses livres ce solde en créant un revenu de 680 millions de dollars, qui a réduit d'autant le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2003.

Coûts environnementaux

6.7.52 [...] le gouvernement [...] ne dispose pas d'un répertoire complet des sites contaminés qu'il lui incombe d'assainir et il ignore les risques que représentent ces sites ainsi que les coûts de décontamination s'y rattachant.

6.7.53 Le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs a néanmoins inventorié des sites miniers abandonnés dont le gouvernement devra restaurer les sols. Nous estimons que le coût minimum pour procéder à cette restauration est d'environ 67 millions de dollars. Le passif et la dette nette sont donc sous-évalués d'autant.

Comparabilité des états financiers consolidés

6.7.66 [...] À nouveau, en 2002, une entreprise du gouvernement, soit la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), a modifié une de ses conventions comptables tandis qu'elle avait effectué en 2001 des révisions d'estimations comptables sur le même sujet.

6.7.67 [...] les modifications d'estimations comptables faites en 2001 ont eu pour effet de réduire le déficit du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2002 de 197 millions de dollars et d'augmenter d'autant le compte « Participation dans les entreprises du gouvernement ». Quant à la modification apportée par l'entité en 2002, elle a eu pour effet de diminuer ce même compte de 259 millions de dollars au 31 mars 2003 et d'abaisser de 104 millions le déficit pour l'année financière terminée à cette date.

6.7.68 Même si ces changements successifs ont été effectués en conformité avec les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada, ils augmentent le risque de confusion quant à l'interprétation des données [...]

Application des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

Application de la méthode de la comptabilité d'exercice aux revenus

Transferts du gouvernement du Canada

6.7.82 [...] Les montants à inscrire devraient être établis à partir de la meilleure estimation disponible avant l'achèvement des états financiers. [...] Cette façon de faire aurait eu pour effet de réduire ses revenus de transfert de 481 millions de dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2003.

6.7.83 Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux fait l'objet des mêmes révisions que la péréquation puisque celle-ci en influence le calcul. S'il avait été constaté lui aussi sur la base d'estimations comparables à celles que nous venons d'évoquer au sujet de la péréquation, 157 millions de dollars auraient été additionnés aux revenus de transfert à cet égard.

Allocation aux jeunes

6.7.85 Le gouvernement du Québec doit rembourser annuellement à son homologue fédéral les sommes qu'il perçoit toujours pour le programme canadien d'allocation aux jeunes [...]

6.7.87 Si le gouvernement avait appliqué la comptabilité d'exercice, le premier versement dû pour 2002-2003, qui se monte à 285 millions de dollars, aurait modifié ses résultats de l'année financière terminée le 31 mars 2003 en augmentant le déficit d'autant. [...]

Publication des états financiers consolidés

6.7.96 Nous déplorons la production aussi tardive [un an après la fin de l'année financière] des états financiers au 31 mars 2003, mais nous nous réjouissons de l'engagement du ministre des Finances de rendre publics ces documents dans un délai maximum de six mois après la fin de l'année financière, et ce, dès 2003-2004.

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

6.7.100 Cette loi édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. [...]

6.7.103 Au cours des années 2000-2001 à 2002-2003, la somme des déficits d'exploitation annuels des établissements publics du réseau a atteint 730,1 millions de dollars, si l'on ne tient pas compte des surplus d'exploitation réalisés par certains qui, au cours de ces mêmes exercices, ont totalisé 45,3 millions.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

6.7.111 Nombre de recommandations que le Vérificateur général a adressées au gouvernement depuis la dernière réforme comptable de 1998 n'ont toujours pas été appliquées. [...] seulement 14 p. cent d'entre elles ont été mises en œuvre.

B EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits, principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2003.

Le *Onzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires de trois de nos rapports. Les rapports étudiés sont consignés dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*.

Le lecteur trouvera également, à la fin de cette annexe, d'autres extraits du même rapport de la Commission. Ceux-ci traitent de l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale concernant la reddition de comptes effectuée par les ministères et les organismes en vertu de la *Loi sur l'administration publique*. La vérificatrice générale par intérim formule des observations à ce sujet dans le chapitre 1 du présent tome, paragraphes 1.25 à 1.32.

Cette publication
est rédigée par le

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

QUÉBEC
750, boul. Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : (514) 873-4184 • Téléc. : (514) 873-7665

Dépôt légal – 2e trimestre 2004

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1206-8551
ISBN 2-550-42635-5

Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir la certification de l'information financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Tome I

Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004

Tome I

La forme masculine employée dans le texte
désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur du papier qui contient 30 % de fibres recyclées après consommation et 70 % de fibres vierges non imprimées mais recyclées.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Québec, juin 2004

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le premier tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis

Doris Paradis, FCA

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM	1
Chapitre 2	AIDE AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ	13
Chapitre 3	DÉVELOPPEMENT DURABLE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC	45
Chapitre 4	GESTION DE LA SÉCURITÉ INFORMATIQUE	73
Chapitre 5	AGENCES ET UNITÉS AUTONOMES DE SERVICE : BILAN DE LA SITUATION	105
Chapitre 6	SUIVI DE VÉRIFICATIONS DE L'OPTIMISATION DES RESSOURCES	129
	Gestion des services sociaux offerts aux jeunes	135
	Laboratoires de biologie médicale	155
	Services de base, volets « médical » et « réadaptation »	173
	Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services	194
Chapitre 7	CERTIFICATION DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	217
	Commission de la santé et de la sécurité du travail	221
	Curateur public du Québec	223
	Société nationale du cheval de course	228
ANNEXE A	RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONCERNANT LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2003	231
ANNEXE B	EXTRAITS DU RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	263

104-06445/

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME I

Chapitre

1

Observations de la vérificatrice générale par intérim

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1.1
MANDAT INTÉRIMAIRE	1.4
RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*	1.5
ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT	1.19
RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	1.25
SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME	1.33
CONCLUSION	1.50

Sigle utilisé dans ce chapitre

UAS Unité autonome de service

INTRODUCTION

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce rapport est publié en deux tomes: le premier en juin et l'autre en décembre.

1.3 Chaque tome débute par un chapitre qui donne au Vérificateur général l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur et de partager ses observations ainsi que ses préoccupations quant à la mission qu'il poursuit et à l'évolution de l'administration gouvernementale; de plus, le lecteur y trouve une brève présentation des questions abordées dans l'ouvrage.

MANDAT INTÉRIMAIRE

1.4 Le 16 décembre 2001 prenait fin le mandat de mon prédécesseur. Le président de l'Assemblée nationale m'a alors désignée pour assurer l'intérim jusqu'à ce que l'Assemblée nationale nomme le prochain titulaire du poste.

RÉVISION DE LA *LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL*

1.5 En novembre 2003, j'ai transmis au gouvernement des propositions de modifications à la *Loi sur le vérificateur général* afin qu'elles soient soumises à l'Assemblée nationale.

1.6 Ces propositions découlent du bilan de l'application de cette loi qui fut présenté dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*. En outre, elles tiennent compte des attentes et des préoccupations que les membres de la Commission de l'administration publique ont exprimées relativement à divers aspects du mandat du Vérificateur général lors de séances de travail et de séances publiques tenues à l'automne 2001 et à l'automne 2002.

1.7 Pour l'essentiel, les modifications proposées ont trait à la vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, à la vérification menée auprès des bénéficiaires de subventions ou d'autres formes de soutien gouvernemental procurant un avantage, à l'immunité du Vérificateur général en matière de contraignabilité à témoigner et à son rôle en matière de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

1.8 En ce qui concerne la vérification de l'optimisation des ressources dans les entreprises du gouvernement, la loi actuelle fait une distinction entre celles dont le Vérificateur général vérifie lui-même les états financiers et celles dont les états financiers sont vérifiés par d'autres vérificateurs externes du secteur privé. Dans le premier cas, la loi me confie le mandat de vérifier la qualité de la gestion de ces entreprises, mais seulement après avoir pris entente avec leur conseil d'administration, ce qui s'est révélé être une entrave à ce type de vérification. Dans le second cas, la loi n'attribue pas un tel mandat aux vérificateurs de cabinets privés et elle est peu explicite quant à la latitude accordée au Vérificateur général en matière de vérification de l'optimisation des ressources dans ces entreprises.

1.9 Les propositions de modifications législatives que j'ai transmises au gouvernement visent donc à clarifier la loi à cet égard, de sorte que je puisse mener sans difficulté, dans toutes les entreprises du gouvernement, les travaux que je jugerai opportun d'effectuer afin d'informer adéquatement l'Assemblée nationale de l'utilisation des fonds publics par ces entreprises.

1.10 Néanmoins, à la lumière des discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique concernant les conséquences que pourrait avoir la diffusion de rapports de vérifications de l'optimisation des ressources menées auprès de certaines entreprises ayant une vocation commerciale, je propose une mesure d'exception. Celle-ci permettrait que les résultats d'une vérification de ce type ne soient pas rendus publics si elle porte sur une entreprise du gouvernement désignée par une résolution de l'Assemblée nationale ou sur certaines de ses activités.

1.11 J'ai aussi proposé que je puisse être assistée dans l'exécution des vérifications de l'optimisation des ressources des organismes et des entreprises du gouvernement par les cabinets privés qui certifient les états financiers de ces entités, compte tenu de leur connaissance de ces dernières.

1.12 Par ailleurs, le gouvernement a de plus en plus souvent recours à des formes de soutien financier conférant un avantage qui, sans correspondre comme telles à ce qu'on entend par « subvention », s'y apparentent néanmoins étroitement. Les crédits d'impôt remboursables en sont un exemple. C'est pourquoi je propose que le Vérificateur général puisse vérifier toute forme de soutien procurant un avantage provenant d'une entité gouvernementale, y compris d'une entreprise du gouvernement, et ce, jusqu'au bénéficiaire ultime de ce soutien.

1.13 En outre, les propositions de modifications législatives visent à renforcer l'indépendance de la fonction de Vérificateur général, gage de son objectivité. J'ai donc réitéré la nécessité de compléter l'immunité dont mes collaborateurs et moi bénéficions, afin de ne pas être entraînés, à titre de témoins, dans des procédures judiciaires impliquant des entités vérifiées pour le compte de l'Assemblée nationale, ce qui dénaturerait le rôle du Vérificateur général.

1.14 À ce chapitre, il faut noter que j'ai été sommée à comparaître, de même que mon prédécesseur, et que nous avons été contraints à témoigner, en mai, dans une procédure judiciaire intentée contre le gouvernement par un regroupement des associations de cadres de l'Administration. Il faut éviter que le Vérificateur général se retrouve dans pareille situation. Il serait nettement préférable que les commentaires que je formule à l'intention de l'Assemblée nationale soient examinés en commission parlementaire plutôt que débattus devant un tribunal.

1.15 Enfin, au cours des dernières années, j'ai eu des discussions avec les membres de la Commission de l'administration publique sur le rôle du Vérificateur général en matière de vérification dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

1.16 Les membres de cette commission ont exprimé leur attente voulant que le domaine de l'environnement et du développement durable devienne une priorité aux fins du contrôle parlementaire. À la suite de leurs commentaires, j'en suis venue à la conclusion que des modifications législatives étaient souhaitables.

1.17 C'est pourquoi les propositions législatives prévoient que soit instituée une fonction de commissaire à l'environnement et au développement durable. Ce dernier, sous l'autorité du Vérificateur général, effectuerait des vérifications dans ces domaines. Dans cette perspective, tous les ministères ainsi que les organismes et les entreprises du gouvernement désignés par leur ministre responsable auraient le devoir de se doter d'une stratégie de développement durable. Le commissaire préparerait annuellement un rapport à l'intention de l'Assemblée nationale sur les résultats de ses travaux, rapport distinct de celui du Vérificateur général.

1.18 En mai 2004, le secrétaire général du gouvernement m'a informée qu'il lui était difficile, voire impossible, de recommander la présentation de ces propositions à l'Assemblée nationale lors des travaux parlementaires du printemps 2004; pour certaines, cela lui apparaissait prématuré alors que, pour d'autres, il était d'avis que des discussions additionnelles seraient nécessaires. Par exemple, en matière de vérification de l'optimisation des ressources des entreprises du gouvernement, il préférait attendre les conclusions d'une étude que le gouvernement a demandée sur la gouvernance des sociétés d'État. Pour ce qui est de la nomination d'un commissaire à l'environnement et au développement durable, il indiquait que cette question serait traitée dans le Plan vert que le ministre de l'Environnement soumettra au gouvernement. D'autres questions, comme celle de la vérification de l'utilisation des subventions ou celle de l'immunité du Vérificateur général, devraient faire l'objet d'analyses supplémentaires. Je lui ai aussitôt fait savoir que mon personnel était disponible pour fournir l'information supplémentaire dont le gouvernement pourrait avoir besoin.

ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT

1.19 Une fois de plus, lorsque j'ai publié le second tome de mon rapport annuel en décembre dernier, les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 n'avaient pas encore été produits. Je n'avais donc pu inclure dans le tome en question mes commentaires relatifs à cette vérification. Le même jour que les Comptes publics ont été déposés par le gouvernement, soit le 23 mars dernier, j'ai transmis à l'Assemblée nationale un document distinct présentant mes commentaires. Ceux-ci sont reproduits dans l'annexe A du présent tome.

1.20 Le fait qu'il y ait un délai de près d'un an entre la fin de l'exercice financier et le dépôt des Comptes publics n'est pas acceptable. À titre de comparaison, six autres gouvernements provinciaux au Canada publient leurs états financiers avant la fin de septembre. Le ministre des Finances a pris l'engagement de rendre publics les états financiers 2003-2004 au plus tard en septembre prochain. Le respect de cet engagement aura pour effet de diminuer de moitié le délai observé cette année. Je suivrai de près la réalisation de cet engagement qui représente un défi de taille pour l'ensemble de l'administration gouvernementale.

1.21 Par ailleurs, un événement récent m'a particulièrement réjouie et a permis de répondre à un souhait que j'ai exprimé à plusieurs occasions. En effet, j'ai rencontré, en avril dernier, les membres de la Commission de l'administration publique en séance de travail pour leur présenter mes commentaires relativement à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement. Le fait que les parlementaires possèdent une bonne compréhension de mes préoccupations à cet égard m'apparaît de la plus haute importance. Je crois que cette première séance de travail a contribué à l'atteinte de cet objectif.

1.22 Au cours de cette rencontre, j'ai pu notamment expliquer le contenu des trois restrictions formulées dans mon rapport du vérificateur, qui résultent de problèmes non réglés depuis plusieurs années. Ces trois restrictions portent sur la non-reconnaissance des engagements du gouvernement à l'égard de certains régimes de retraite, la non-inclusion du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans son périmètre comptable de même que sur la comptabilisation inappropriée de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.

1.23 Par la même occasion, j'ai pu faire part aux membres de la Commission de mes préoccupations au regard de l'application des recommandations découlant de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement. De fait, seulement 2 parmi les 14 formulées l'année précédente, soit 14 p. cent, ont été suivies. Ce faible taux explique pourquoi le nombre de mes commentaires concernant les états financiers consolidés du gouvernement ne diminue pas au rythme espéré. Plusieurs de ces recommandations sont répétées depuis 1998.

1.24 La poursuite de tels échanges avec les membres de la Commission de l'administration publique, combinée à un plan d'action élaboré par le gouvernement pour appliquer mes recommandations, contribuerait certes à améliorer la reddition de comptes gouvernementale en matière financière.

RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

1.25 Dans son *Onzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* déposé à l'Assemblée nationale le 17 décembre 2003, la Commission de l'administration publique formule sept recommandations visant à favoriser l'exercice du contrôle parlementaire sur l'administration gouvernementale. Le lecteur trouvera des extraits de ce rapport à l'annexe B du présent tome.

1.26 Ces recommandations invitent à mettre en place des modalités qui faciliteront l'examen en commission parlementaire des rapports annuels de gestion produits par les ministères et les organismes. De tels rapports, centrés sur la performance des services aux citoyens, constituent l'une des pièces maîtresses de la *Loi sur l'administration publique* adoptée en 2000.

1.27 En effet, le rapport annuel de gestion de chaque ministère ou organisme du gouvernement doit permettre de voir, au moyen d'indicateurs significatifs, si les objectifs qui ont été fixés, notamment à l'égard de la qualité et de l'accessibilité des services offerts, ont été atteints.

1.28 Plusieurs organisations concernées par cette obligation de reddition de comptes déploient des efforts importants afin de préparer un rapport annuel de gestion à la hauteur des attentes fixées par la loi. Toutefois, cette mobilisation pourrait n'être que passagère si les ministères et les organismes ne perçoivent pas l'utilité de ces documents pour les parlementaires à qui ils sont destinés. L'examen de ces rapports et l'audition en commission parlementaire des dirigeants concernés seront donc déterminants pour la mise en œuvre durable des nouvelles pratiques de reddition de comptes et, ultimement, pour toute l'opération de recentrage de l'administration gouvernementale sur la performance des services aux citoyens.

1.29 Or, dès 2001, un comité de travail mandaté par la Commission de l'Assemblée nationale a constaté qu'il y avait divers obstacles légaux et réglementaires à l'examen systématique des rapports annuels de gestion en commission parlementaire. Dans son dernier rapport, la Commission de l'administration publique note que la situation n'a pas évolué depuis.

1.30 À l'automne 2003, la Commission de l'administration publique a procédé à l'examen du rapport annuel de gestion d'un ministère et de celui d'un organisme. À la suite de ces expériences, la Commission a formulé des recommandations pour que « l'Assemblée nationale puisse assumer pleinement et efficacement son rôle en ce domaine ».

1.31 Ces recommandations visent à :

- augmenter le nombre de commissions qui peuvent réaliser des mandats de reddition de comptes en vertu de la *Loi sur l'administration publique* ;
- rendre les rapports annuels de gestion des ministères et des organismes disponibles plus rapidement pour les parlementaires ;
- assurer l'examen annuel de ces rapports et l'audition triennale des autorités des ministères et des organismes ;
- permettre que l'Assemblée nationale puisse prendre une décision relativement aux recommandations consensuelles formulées dans les rapports de la Commission de l'administration publique.

1.32 J'invite donc les parlementaires à porter une attention particulière aux propositions de cette commission. Ils y trouveront des pistes d'action concrètes qui favoriseraient l'implantation durable de la gestion axée sur la performance des services offerts aux citoyens.

SOMMAIRE DU CONTENU DU PRÉSENT TOME

1.33 Les paragraphes suivants donnent le sommaire des sujets traités dans les autres chapitres.

1.34 Le **chapitre 2** rapporte le fruit d'une vérification concernant l'**aide aux élèves en difficulté**. En 2002-2003, près de 12 p. cent des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire ont été déclarés élèves en difficulté et un milliard de dollars ont été alloués pour leurs services éducatifs.

1.35 Bien que le milieu scolaire reconnaisse l'importance de la prévention, je constate que les écoles ne suivent pas toujours le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide qu'elles ont adopté relativement aux élèves en difficulté. La qualité du plan d'intervention et son évaluation laissent à désirer. Cette lacune augmente le risque de répéter des actions inefficaces.

1.36 Je note aussi que la politique du ministère favorise clairement l'intégration de ces élèves dans les classes ordinaires. Pourtant, les taux d'intégration des élèves handicapés révèlent des disparités étonnantes entre les commissions scolaires. D'autre part, l'isolement et le manque de formation en adaptation scolaire de plusieurs enseignants les limitent dans leurs interventions.

1.37 Je suis d'avis que les sommes destinées aux services offerts aux élèves en difficulté ont été principalement dépensées à cette fin. Toutefois, même si cela fait plus de 25 ans que des services particuliers leur sont offerts, peu d'information permet de voir si ces services répondent de façon satisfaisante à leurs besoins et s'ils leur donnent la possibilité de mieux réussir.

1.38 Le **chapitre 3** traite, quant à lui, du **développement durable au gouvernement du Québec**. Un tel développement suppose qu'on améliore les conditions de vie tout en ayant le souci d'intégrer de façon harmonieuse les trois dimensions qui y sont reliées, soit l'intégrité de l'environnement, l'équité sociale et l'efficacité économique, afin que les générations futures puissent disposer des mêmes ressources que la génération présente. Les préoccupations pour le développement durable sont partagées par un nombre croissant d'acteurs à travers le monde. Ainsi, plusieurs pays se sont engagés à mettre en place d'ici 2005 leur stratégie nationale de développement durable. Le gouvernement a confié au ministère de l'Environnement le mandat d'élaborer la stratégie québécoise à ce sujet.

1.39 J'ai cherché à évaluer si l'encadrement gouvernemental actuel en matière de développement durable favorise l'intégration du concept dans les activités des ministères. J'ai aussi voulu apprécier dans quelle mesure les ministères et les organismes du gouvernement tiennent compte du développement durable dans leurs processus de décision.

1.40 Bien que le gouvernement ait pris la voie du développement durable au cours des dernières années, je constate que les résultats à ce jour sont peu probants. Beaucoup de jalons restent à poser afin que l'intégration du développement durable soit une réalité bien présente dans l'administration gouvernementale.

1.41 Le **chapitre 4** porte sur la **gestion de la sécurité informatique**. Au moment où l'État s'engage à se rapprocher des citoyens en misant sur une utilisation plus intensive des technologies de l'information et des communications, la sécurité informatique devient une question primordiale. En effet, les atteintes à la sécurité peuvent avoir d'importantes répercussions sur le respect de la vie privée. Elles risquent aussi d'influer sur le maintien des services essentiels, la conduite des activités courantes et la productivité du personnel.

1.42 Je note que l'information numérique et les échanges électroniques des trois entités vérifiées, soit le ministère du Revenu du Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec et la Régie de l'assurance maladie du Québec, sont généralement bien protégés contre les menaces les plus répandues. Par contre, le niveau de protection repose beaucoup plus sur l'expertise et l'implication des employés ainsi que la technologie que sur des processus bien établis, ce qui augmente le risque. Des activités aussi fondamentales que la classification de l'information et la gestion des risques sont négligées. Enfin, les mécanismes servant à l'authentification des utilisateurs devraient être plus efficaces.

1.43 Les tests d'intrusion que nous avons réalisés aux fins de cette vérification révèlent que le dispositif de sécurité déployé par les quatre entités visées joue bien son rôle pour ce qui est des flux d'information empruntant le réseau Internet. Néanmoins, ils ont mis en lumière des problèmes sur d'autres plans. Ainsi, les lacunes détectées pourraient permettre de mener, dans certaines conditions, diverses activités inappropriées, comme la visualisation et l'utilisation frauduleuses de données sensibles et la modification indue de données ou de programmes.

1.44 Dans le **chapitre 5**, je dresse un **bilan de situation concernant les agences et les unités autonomes de service (UAS)** mises sur pied depuis quelques années au sein de l'appareil gouvernemental. Ces appellations désignent les organismes ou les unités administratives qui ont conclu des ententes particulières favorisant l'adoption de pratiques de gestion axées sur les résultats. La formule de l'agence, à l'instar de celle de l'UAS, mise sur les assouplissements consentis aux dirigeants pour qu'ils obtiennent de meilleurs résultats. Au 31 décembre 2003, les 15 agences et les 5 UAS en activité regroupaient environ 20 p. cent de l'effectif de la fonction publique québécoise.

1.45 J'ai d'abord recensé les allégements qui ont été accordés aux UAS et aux agences sur le plan administratif pour constater qu'ils se répartissent en 29 types. J'ai aussi interrogé les dirigeants en vue de connaître leur opinion sur les effets du virage amorcé par leur organisation. Une majorité d'entre eux considèrent que le changement de statut de l'entité a permis une nette amélioration de leur gestion.

1.46 Toutefois, la vérification que j'ai menée auprès de cinq agences et d'une UAS montre que le degré d'amélioration des résultats obtenus est fort variable. Deux de ces entités ont effectivement accru leur performance depuis leur transformation en agences, mais les quatre autres organisations n'en ont pas fait la démonstration à ce jour. Par ailleurs, j'ai effectué le suivi des recommandations formulées au Centre de recouvrement du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille à la suite d'une vérification sur la gestion par résultats conduite en 1997-1998. Ce suivi montre que le Centre de recouvrement, qui est l'une des deux agences ayant rehaussé leur performance, a fait des progrès satisfaisants concernant toutes les recommandations faites à l'époque.

1.47 Pour ce qui est du **chapitre 6**, il présente les résultats de quatre **suivis de vérifications de l'optimisation des ressources**. Le premier expose les suites données à mes recommandations relatives à la gestion des services sociaux offerts aux jeunes tandis que le deuxième porte sur les laboratoires de biologie médicale. Le troisième suivi traite des services de base en santé, volets « médical » et « réadaptation ». Enfin, le quatrième aborde la gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services. Les résultats d'un cinquième suivi ayant pour objet la gestion par résultats ont été joints au chapitre 5.

1.48 Viennent ensuite, dans le **chapitre 7**, mes commentaires découlant de travaux de certification de l'information financière menés auprès de trois entités ces derniers mois.

1.49 Enfin, le lecteur trouvera en annexe des compléments d'information. L'**annexe A** présente mon *Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2003*. L'**annexe B** reproduit des extraits du rapport de la Commission de l'administration publique, produit en décembre 2003 à la suite, notamment, de l'examen de certains de mes travaux.

CONCLUSION

1.50 Les rapports du Vérificateur général mettent intentionnellement l'accent sur les déficiences et proposent des pistes à suivre pour les corriger. Cette approche permet aux parlementaires de concentrer leurs échanges avec les gestionnaires sur les améliorations à apporter aux services publics.

1.51 Je veux toutefois souligner la compétence et le dévouement des gestionnaires et du personnel des entités que je vérifie. Le Québec bénéficie d'une fonction publique hautement professionnelle. Les améliorations, parfois importantes, qu'il faut apporter au fonctionnement de l'appareil gouvernemental ne doivent pas nous faire perdre de vue la qualité de service dont nous profitons déjà.

1.52 La gestion de l'administration gouvernementale nécessite des efforts constants pour maintenir l'équilibre entre des ressources limitées et des besoins qui paraissent parfois illimités. Ce n'est pas une tâche facile.

1.53 Enfin, je remercie toutes les personnes qui ont collaboré à la réalisation de mes travaux et à la préparation de ce rapport.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME I

Chapitre

2

Aide aux élèves en difficulté

Vérification menée auprès du ministère de l'Éducation, de commissions scolaires et d'établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	2.1
VUE D'ENSEMBLE	2.16
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	2.31
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	2.34
Description des élèves en difficulté	2.37
Mesures générales de prévention	2.45
Dépistage précoce et intervention rapide	2.48
Plan d'intervention	2.61
Qualité des plans	2.64
Concertation	2.68
Évaluation de l'atteinte des objectifs	2.71
Collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux	2.76
Intégration dans les classes ordinaires	2.80
Modalités d'intervention	2.93
Formation des enseignants	2.99
Offre de services	2.105
Financement	2.114
Allocation du ministère	2.117
Dépenses des commissions scolaires	2.123
Utilisation des sommes pour les services aux élèves en difficulté	2.128
Évaluation et reddition de comptes	2.135
Annexe – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	

Les commentaires du ministère de l'Éducation, du ministère de la Santé et des Services sociaux et de porte-parole des commissions scolaires et des établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire apparaissent à la fin de ce chapitre.

Avis au lecteur : Afin de faciliter la lecture du présent rapport, nous utilisons l'expression « élève en difficulté » pour désigner les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA), comme ils sont définis par le ministère de l'Éducation.

FAITS SAILLANTS

Vérification menée par

Gilles Thomassin
Directeur de vérification

Guy Desrosiers
Chantal Gagnon
Isabelle Hurens
Sylvie Laflamme
Sarah Leclerc
Sophie Lenneville
Christian Villeneuve

2.1 L'école a pour mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. Les élèves en difficulté ont droit à des services de qualité pour répondre à leurs besoins particuliers. En 2002-2003, 11,9 p. cent des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire étaient déclarés élèves en difficulté.

2.2 Pour la même année, le ministère a versé aux commissions scolaires des allocations de fonctionnement d'environ 5 milliards de dollars pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Il a estimé que, sur cette somme, un milliard a été alloué pour les services éducatifs aux élèves en difficulté.

2.3 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les commissions scolaires et les établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire interviennent rapidement et offrent des services qui satisfont aux besoins des élèves en difficulté. Un autre de nos objectifs était d'évaluer dans quelle mesure les sommes disponibles permettent de financer les services à offrir à ces élèves. Enfin, nous voulions vérifier que les structures organisationnelles favorisent la saine gestion des services qui leur sont fournis.

2.4 Nous avons mené nos travaux auprès du ministère, de 7 commissions scolaires et de 30 écoles. Nous y avons rencontré des gestionnaires, des directeurs d'école, des enseignants et des professionnels. Nous avons aussi recueilli de l'information au moyen de questionnaires remplis par 344 enseignants et 103 professionnels ou techniciens des écoles visitées. Enfin, nous avons examiné 144 dossiers d'aide particulière qui incluent un plan d'intervention, c'est-à-dire un document où l'on détermine formellement les actions nécessaires pour faciliter les apprentissages des élèves en difficulté ou l'adoption des comportements désirés. Notre vérification s'est déroulée de septembre 2003 à mars 2004.

2.5 En 2000, le ministère apporte des modifications au classement des élèves en difficulté et y introduit la notion d'« élève à risque ». Cette notion n'est pas claire et soulève des problèmes. D'abord, l'élaboration d'un plan d'intervention est nécessaire pour chaque élève en difficulté, selon la *Loi sur l'instruction publique*. Or, la politique de l'adaptation scolaire ne demande pas un tel plan pour tous les élèves à risque. Ensuite, la réduction souhaitée des contraintes administratives ne s'est pas concrétisée. Enfin, le moment où l'on élabore un plan d'intervention est très différent d'une école à l'autre.

2.6 Le milieu scolaire reconnaît l'importance de la prévention. Pourtant, les écoles ne suivent pas toujours le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide qu'elles ont adopté relativement aux élèves en difficulté. De plus, puisqu'on consigne peu d'information dans les dossiers d'aide lors des premières étapes, il est difficile de déterminer si tous les élèves ont bénéficié d'un tel dépistage et si les délais ayant trait aux services sont raisonnables.

2.7 Le plan d'intervention est reconnu comme l'outil privilégié pour répondre aux besoins des élèves en difficulté. Or, sa qualité laisse à désirer : 30 p. cent des dossiers qui comprennent un plan d'intervention sont incomplets à l'égard de la situation de l'élève et 64 p. cent des plans comportent des objectifs vagues.

2.8 En outre, plus de la moitié des plans ne contiennent pas d'information relative au degré d'atteinte des objectifs ou à la pertinence des moyens. Pareille lacune, jumelée au fort roulement du personnel dans les écoles, ne contribue pas à assurer la continuité des services d'une année à l'autre et augmente le risque de répéter des actions inefficaces.

2.9 Malgré l'existence d'ententes officielles et de cadres de référence, la collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux varie passablement. L'adoption d'une nouvelle entente en avril 2003 n'a donné lieu à aucune action précise qui permettrait aux deux réseaux de renforcer leur collaboration.

2.10 La politique du ministère favorise clairement l'intégration des élèves en difficulté dans les classes ordinaires. Pourtant, il n'a pas fixé de cible pour les élèves à risque et ceux ayant des troubles graves du comportement. En 2002-2003, les taux d'intégration des élèves handicapés révèlent des disparités étonnantes entre les commissions scolaires et certaines ont réduit leurs taux plutôt que d'aller dans le sens des cibles du ministère.

2.11 Nous avons également constaté que le choix entre la classe ordinaire et la classe spéciale ne s'appuie pas seulement sur les besoins des élèves. Là où les classes spéciales existent, elles sont utilisées. Par ailleurs, l'absence de classe spéciale ou encore le nombre limité de places fait que certains élèves sont intégrés aux classes ordinaires par obligation plutôt que par choix.

2.12 Plusieurs enseignants ont peine à répondre aux besoins des élèves en difficulté de leur classe. Pourtant, les modalités d'intervention auprès de ces élèves sont peu modifiées. Ainsi, le travail en équipe, qui donnerait la possibilité aux enseignants de rompre leur isolement et de mieux s'outiller, n'est pas encore très répandu dans les classes. De plus, le manque de formation en adaptation scolaire les limite dans leurs interventions.

2.13 Par ailleurs, les commissions scolaires ne savent pas dans quelle mesure les écoles satisfont les besoins des élèves en difficulté ni combien d'élèves requérant des services ne les ont pas reçus. Elles ne peuvent évaluer si les ressources sont suffisantes ou non.

2.14 Nous sommes d'avis que des dépenses d'enseignement et de soutien à l'enseignement, qui totalisent un milliard de dollars, sont effectuées principalement pour les élèves en difficulté.

2.15 Des milliards de dollars ont été investis et de multiples actions ont été entreprises depuis plus de 25 ans pour combler les besoins des élèves en difficulté et les intégrer dans les classes ordinaires. Or, peu d'information permet de voir si les services offerts répondent de façon satisfaisante aux besoins de ces élèves et s'ils leur donnent la possibilité de mieux réussir.

VUE D'ENSEMBLE

2.16 L'école a pour mission d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves tout en les rendant aptes à entreprendre et à réussir un parcours scolaire. Dans une perspective d'égalité des chances, les élèves en difficulté ont droit à des services de qualité pour satisfaire leurs besoins particuliers.

2.17 La situation de ces élèves est difficile : faible taux de réussite, décrochage scolaire précoce, difficultés d'intégration professionnelle et d'insertion sociale. Le profil de ceux qui abandonnent l'école indique que ce sont surtout des jeunes ayant des difficultés d'apprentissage.

2.18 En 2002-2003, 11,9 p. cent des élèves de l'éducation préscolaire et du primaire étaient déclarés élèves en difficulté. La grande majorité de ceux-ci était constituée d'élèves ayant des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage (84,4 p. cent).

Historique

2.19 Il y a déjà plus de 25 ans que le ministère de l'Éducation a publié sa première politique portant sur l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage. Celle-ci comportait alors trois grandes orientations : permettre l'accessibilité à un service public d'éducation, donner une éducation de qualité et assurer le droit aux enfants en difficulté de grandir dans le cadre le plus normal possible.

2.20 Dix ans plus tard, soit en 1988, le gouvernement du Québec adopte la *Loi sur l'instruction publique*. Plutôt que de mettre sur pied des services particuliers pour les élèves en difficulté, la commission scolaire doit maintenant adapter les services éducatifs pour qu'ils répondent à leurs besoins.

2.21 En 2000, le ministère dépose une nouvelle politique de l'adaptation scolaire qui tient compte des changements apportés par la réforme de l'éducation. Cette réforme illustre sa volonté de passer de l'accès du plus grand nombre au succès du plus grand nombre. Un plan d'action précise les engagements que prend le ministère. Ainsi, l'implantation de la politique doit se faire progressivement au cours des cinq prochaines années.

Rôles et responsabilités

2.22 Pour que les jeunes aux prises avec des difficultés puissent réussir, de nombreuses personnes doivent s'impliquer. Outre les enfants et leurs parents, les écoles, les commissions scolaires, le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Services sociaux jouent un rôle important.

2.23 Il revient au ministère de l'Éducation de s'assurer que les services aux élèves en difficulté sont accessibles à tous ceux qui en ont besoin. Il doit également fixer les orientations générales, allouer les ressources de façon équitable aux commissions scolaires, évaluer la qualité des services et y veiller.

2.24 Il partage avec le ministère de la Santé et des Services sociaux une responsabilité au regard du développement des jeunes québécois, incluant ceux qui présentent des difficultés.

2.25 La commission scolaire, quant à elle, s'assure que la population de son territoire reçoit les services éducatifs auxquels elle a droit. Elle assume des responsabilités en matière de planification, de répartition des ressources, de contrôle, d'évaluation et de soutien aux écoles. Elle informe la population de son territoire des services qu'elle offre et lui rend compte de leur qualité. Elle rend aussi compte de sa gestion au ministère au moyen de son rapport annuel.

2.26 Pour sa part, le directeur de l'école est tenu d'établir un plan d'intervention adapté aux besoins de l'élève en difficulté, de voir à sa réalisation ainsi qu'à son évaluation périodique et d'en informer régulièrement les parents.

2.27 Enfin, les parents sont les premiers responsables de leur enfant, et ce dernier est le principal artisan de son cheminement et de sa réussite.

Financement

2.28 Les services offerts aux élèves en difficulté représentent une part importante des ressources consacrées à l'éducation. Pour 2002-2003, le ministère a alloué un milliard de dollars aux commissions scolaires sur une enveloppe globale d'environ 5 milliards. La somme accordée est destinée aux services éducatifs de ces élèves, qu'ils soient à l'éducation préscolaire, au primaire ou au secondaire.

2.29 Quant à l'enveloppe globale, à l'intérieur de laquelle les montants n'ont pas à être utilisés à des fins précises, elle permet aux commissions scolaires de planifier le développement de leurs services selon les priorités qu'elles déterminent.

2.30 L'allocation de base pour les frais d'enseignement est la même pour chaque jeune, qu'il soit un élève en difficulté ou un élève ordinaire. Pour les élèves en difficulté, cette allocation atteint 350 millions de dollars. Une aide supplémentaire de 650 millions de dollars y est ajoutée pour répondre à leurs besoins, qui sont plus grands.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

2.31 Notre vérification avait pour but de nous assurer que les commissions scolaires et les établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire interviennent rapidement pour répondre aux besoins des élèves en difficulté. Nous voulions également voir si les services offerts satisfont à leurs besoins. Un autre de nos objectifs était d'évaluer dans quelle mesure les sommes disponibles permettent de financer les services à offrir à ces élèves. Enfin, nous voulions vérifier que les structures organisationnelles favorisent la saine gestion des services qui leur sont fournis. Le lecteur trouvera en annexe les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à ce mandat.

2.32 Nous avons choisi d'exclure de nos travaux l'enseignement secondaire. Les raisons en sont les suivantes : la notion de « prévention », dans la politique de l'adaptation scolaire, revêt toute son importance à l'éducation préscolaire et au primaire ; les problèmes se posent différemment au secondaire (relations avec les parents, instabilité des groupes). Notre examen du financement des services aux élèves en difficulté recouvre toutefois autant l'éducation préscolaire que l'enseignement primaire et secondaire. En effet, l'information concernant les dépenses n'était pas disponible par ordre d'enseignement.

2.33 Nous avons mené nos travaux auprès du ministère, de 7 commissions scolaires qui reflètent la situation des régions urbaines et périphériques et de 30 écoles faisant partie de ces commissions scolaires. Nous y avons rencontré des gestionnaires, des directeurs d'école, des enseignants et des professionnels. Nous avons aussi recueilli de l'information au moyen de questionnaires remplis par 344 enseignants et 103 professionnels ou techniciens des écoles visitées. Enfin, nous avons examiné 144 dossiers d'aide particulière qui incluent un plan d'intervention, c'est-à-dire un document où l'on détermine formellement les actions nécessaires pour faciliter les apprentissages des élèves en difficulté ou l'adoption des comportements désirés. Notre vérification s'est déroulée de septembre 2003 à mars 2004.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

2.34 Les principales préoccupations mentionnées dans la politique de l'adaptation scolaire, à savoir la prévention, le dépistage précoce, l'intervention rapide, l'intégration et l'évaluation de l'efficacité des actions, ne sont pas récentes.

2.35 De fait, ces préoccupations doivent susciter des gestes concrets de la part du ministère, des commissions scolaires et des écoles.

2.36 Ainsi, des changements dans les façons de faire – concertation accrue, travail en équipe – devront être effectués. Il faudra aussi dresser le portrait de la situation afin que l'on sache dans quelle mesure les besoins des élèves en difficulté sont satisfaits et que l'on voie si les ressources sont suffisantes. Ce portrait devra donc tenir compte du nombre d'élèves en difficulté, des besoins des enseignants, des modalités d'intervention et des services rendus ainsi que de leur coût. Après 25 ans, les plus grands défis demeurent l'évaluation et la reddition de comptes. Ces dernières permettent de vérifier si les actions accomplies sont efficaces et si elles ont l'effet escompté sur la réussite.

Description des élèves en difficulté

2.37 Avant 2000, le ministère exigeait des commissions scolaires une déclaration des élèves en difficulté par catégorie. Pour les élèves ayant des troubles graves du comportement et pour ceux présentant un handicap, cette déclaration était

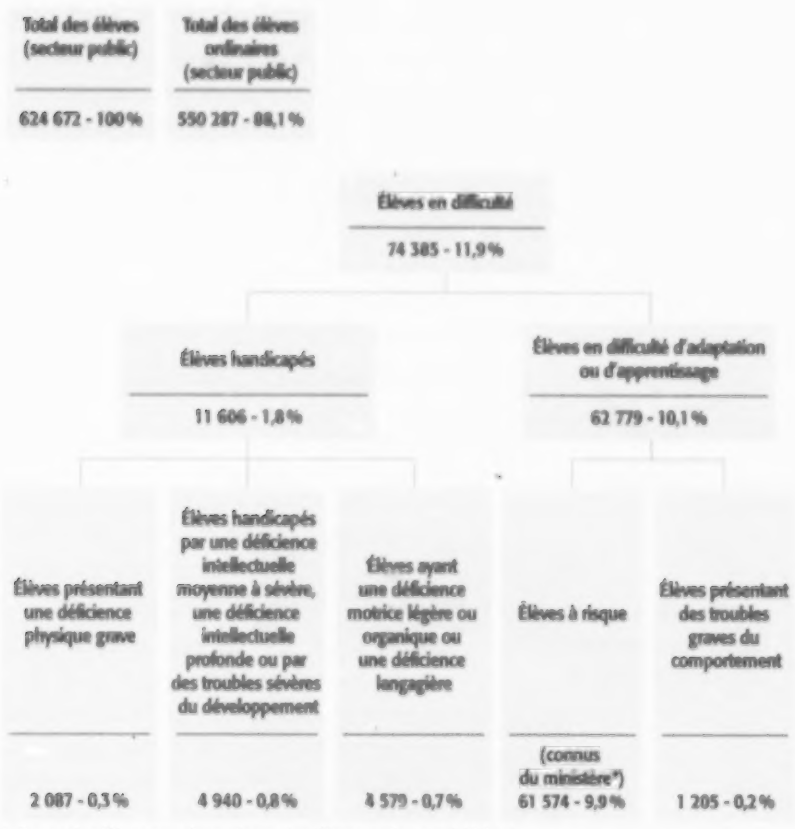
essentielle afin d'obtenir des ressources supplémentaires. Par contre, en ce qui a trait aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, les sommes allouées étaient, depuis plusieurs années, indépendantes de cette déclaration.

2.38 En 2000, dans le but d'alléger les procédures administratives, de diminuer les activités liées à l'évaluation et à l'étiquetage et de favoriser une intervention préventive rapide, le ministère réduit le nombre de catégories. Il classe les élèves en difficulté en deux grands groupes : les élèves handicapés et les élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage ; ce dernier groupe inclut les élèves qui ont des troubles graves du comportement et ceux qui sont à risque.

2.39 Les élèves handicapés et ceux qui ont des troubles graves du comportement font toujours l'objet d'une déclaration par catégorie, ce qui n'est plus le cas des élèves à risque. Le ministère englobe dans ce groupe les élèves qui faisaient partie des anciennes catégories – difficulté d'apprentissage, troubles du comportement et déficience intellectuelle légère. Il y ajoute en outre les élèves à qui il faut accorder un soutien particulier parce qu'ils présentent des difficultés pouvant mener à des échecs, des retards d'apprentissage ou des troubles émotifs. Le classement par catégories du ministère apparaît à la figure 1.

FIGURE 1

CLASSEMENT DES ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ POUR 2002-2003
(éducation préscolaire et enseignement primaire)



* Ce sont les élèves pour lesquels un plan d'intervention a été élaboré.

Sources : Ministère de l'Éducation, *Élèves handicapés ou élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA) : Définitions*, 2000 ; système Déclaration de l'effectif scolaire des jeunes en formation générale du ministère de l'Éducation, 2002-2003.

2.40 Les modifications apportées à cette classification soulèvent certains problèmes. D'abord, l'élaboration d'un plan d'intervention est nécessaire pour chaque élève en difficulté, selon la *Loi sur l'instruction publique*. Or, la politique de l'adaptation scolaire ne demande pas un tel plan pour tous les élèves à risque.

2.41 Ensuite, la réduction souhaitée des contraintes administratives ne s'est pas concrétisée. En effet, les commissions scolaires ont dû conserver plusieurs des anciennes catégories d'élèves en difficulté pour appliquer les conventions collectives des enseignants.

La notion d'« élève à risque » n'est pas claire.

2.42 Par ailleurs, la notion d'« élève à risque » n'est pas claire pour les directeurs d'école ; par conséquent, le moment où l'on élabore un plan d'intervention est très différent d'une école à l'autre.

2.43 Si, pour certains élèves handicapés, la nécessité du plan d'intervention est évidente dès le départ, il en va tout autrement pour les élèves à risque. Ainsi, certains directeurs d'école estiment que ceux-ci ne font pas tous partie des élèves en difficulté; d'autres croient que l'élève à risque est celui qui n'a pas acquis les compétences requises et qui présente un retard scolaire. Pour d'autres encore, un tel élève éprouve des difficultés d'apprentissage ou de comportement et a besoin de services particuliers. Par conséquent, même s'ils ont des difficultés similaires, deux élèves d'écoles différentes pourront ne pas être traités de la même façon: l'un aura un plan d'intervention et l'autre, pas.

2.44 Nous avons recommandé au ministère de préciser sa définition des élèves en difficulté, notamment la notion d'« élève à risque ».

Mesures générales de prévention

2.45 La prévention prend une grande importance dans le contexte de la réussite éducative. Le ministère de l'Éducation, dans sa politique de l'adaptation scolaire, mentionne qu'elle constitue la première voie d'action à privilégier pour obtenir des résultats durables. La mise en œuvre de mesures générales de prévention vise à éviter les difficultés avant même leur apparition.

Le milieu scolaire reconnaît l'importance de la prévention.

2.46 Le milieu scolaire reconnaît l'importance de la prévention. Ainsi, comme il l'avait prévu dans son plan d'action, le ministère a diminué progressivement, depuis 2000-2001, le nombre d'élèves dans les classes de l'éducation préscolaire et du premier cycle du primaire. À titre d'exemple, dans les écoles de milieux défavorisés, le nombre d'élèves par classe pour la première année du primaire a diminué de 5, passant de 23 à 18 élèves. Certaines commissions scolaires visitées ont, quant à elles, instauré des programmes pour familiariser les enfants de 4 ans au monde scolaire et informer les parents sur divers thèmes, tels le développement de l'enfant, les compétences parentales et la discipline.

2.47 De façon générale, les écoles établissent des conditions d'apprentissage qui facilitent la réussite des élèves (règles de vie, encadrement des élèves). À divers degrés, les écoles observées effectuent également des activités de prévention dont le but est d'améliorer les habiletés sociales des enfants, de contrer la violence ou de faciliter la réalisation des devoirs.

Dépistage précoce et intervention rapide

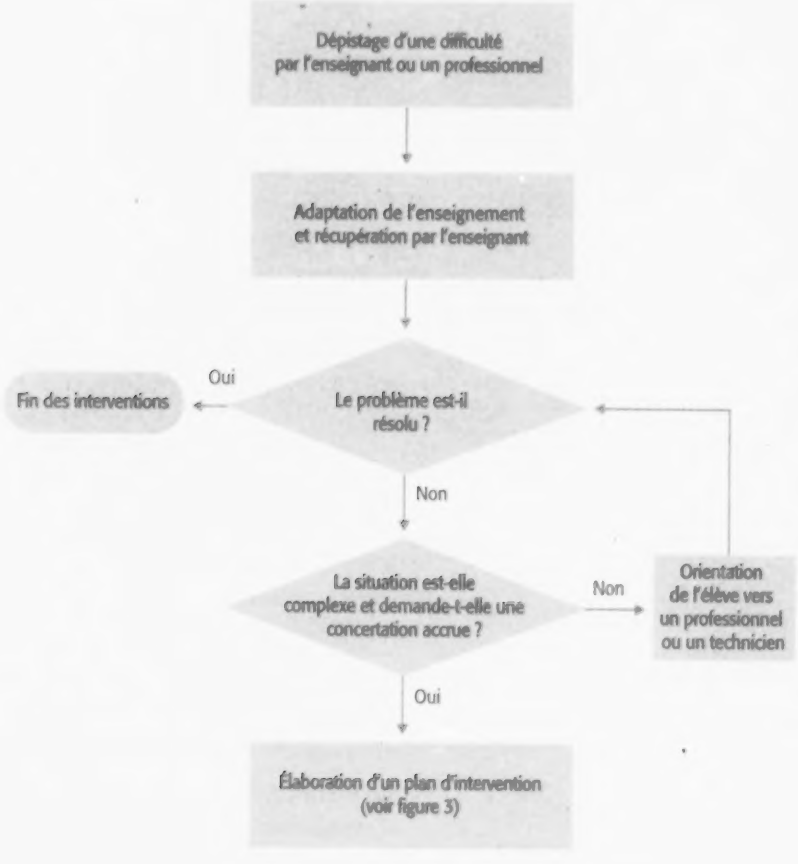
2.48 Le dépistage précoce et l'intervention rapide constituent aussi des mesures préventives. Des études montrent que ces mesures peuvent améliorer considérablement le rendement et les résultats scolaires des élèves ayant des difficultés d'apprentissage. Dans certains cas, une intervention efficace peut aussi permettre de réduire ou d'éliminer, à l'avenir, le besoin de services.

2.49 Depuis plusieurs années, le ministère demande aux commissions scolaires et aux écoles d'adopter des méthodes donnant le moyen de reconnaître les besoins des élèves et d'y répondre dès que les premières difficultés se manifestent.

2.50 Or, bien que les écoles visitées aient adopté un processus de dépistage précoce et d'intervention rapide relativement aux élèves en difficulté, celui-ci n'est pas toujours suivi. Le succès de ce processus dépend de plusieurs facteurs : la facilité de l'enseignant à découvrir rapidement qu'il y a une difficulté et à adapter son enseignement ; la supervision pédagogique du directeur de l'école ; la disponibilité des professionnels. De plus, puisqu'on consigne peu d'information dans les dossiers d'aide lors des premières étapes, il est difficile de déterminer si tous les élèves ont bénéficié d'un dépistage précoce et si les délais relatifs aux services sont raisonnables. La figure 2 illustre le processus généralement adopté par les écoles visitées.

FIGURE 2

PROCESSUS DE DÉPISTAGE PRÉCOCE ET D'INTERVENTION RAPIDE



2.49 Depuis plusieurs années, le ministère demande aux commissions scolaires et aux écoles d'adopter des méthodes donnant le moyen de reconnaître les besoins des élèves et d'y répondre dès que les premières difficultés se manifestent.

2.50 Or, bien que les écoles visitées aient adopté un processus de dépistage précoce et d'intervention rapide relativement aux élèves en difficulté, celui-ci n'est pas toujours suivi. Le succès de ce processus dépend de plusieurs facteurs : la facilité de l'enseignant à découvrir rapidement qu'il y a une difficulté et à adapter son enseignement ; la supervision pédagogique du directeur de l'école ; la disponibilité des professionnels. De plus, puisqu'on consigne peu d'information dans les dossiers d'aide lors des premières étapes, il est difficile de déterminer si tous les élèves ont bénéficié d'un dépistage précoce et si les délais relatifs aux services sont raisonnables. La figure 2 illustre le processus généralement adopté par les écoles visitées.

Figure 2

Processus de dépistage précoce et d'intervention rapide

2.51 Ce processus exige l'action concertée de l'enseignant, de l'élève, de ses parents et du directeur; le professionnel et le technicien seront aussi mis à contribution, si besoin est.

La mise en place rapide des services est problématique.

2.52 L'enseignant est le premier responsable des élèves qui lui sont confiés. Le dépistage qu'il effectue dans sa classe lui permet généralement d'identifier rapidement les élèves les plus susceptibles d'éprouver des difficultés. Toutefois, la mise en place rapide des services qui permettraient de satisfaire les besoins de ces élèves est problématique.

2.53 L'enseignant doit prendre des mesures dès qu'un problème se pose et en informer les parents. Pourtant, 33 p. cent des enseignants que nous avons questionnés ont déclaré ne pas faire de récupération; ils n'offrent donc pas de soutien particulier aux élèves ayant des difficultés ou un retard pédagogique.

2.54 De plus, 22 p. cent des enseignants ont affirmé ne pas adapter leur enseignement. On entend généralement par « adapter l'enseignement » le fait d'employer différents moyens pour répondre aux besoins des élèves. À titre d'exemple, l'enseignant peut ajuster le rythme de présentation du cours ou utiliser des mots simples et complexes dans la même leçon.

2.55 Somme toute, 12 p. cent des enseignants n'effectuent ni l'une ni l'autre de ces actions. Or, elles font partie de la tâche normale d'un enseignant et elles constituent une des premières façons de répondre aux besoins des élèves en difficulté.

2.56 Lorsqu'un enseignant juge qu'il ne peut satisfaire seul les besoins d'un élève, il en informe la direction. Cependant, seulement un tiers des directeurs ont mentionné qu'ils demandaient à l'enseignant de rédiger un document faisant état, entre autres, de ses observations sur les difficultés de l'élève, des actions accomplies et des communications avec les parents.

2.57 Pourtant, un tel document s'avère fort utile; le directeur peut plus facilement exercer sa supervision pédagogique et déterminer le soutien nécessaire à l'enseignant. Ce document peut également servir à reconnaître de façon formelle les élèves qui ont besoin de services et, éventuellement, à élaborer des plans d'intervention.

2.58 Tous les élèves en difficulté ne sont pas dirigés vers un professionnel ou un technicien. Encore ici, les renseignements notés dans les dossiers ne sont pas toujours suffisants pour que l'on sache quels élèves ne reçoivent pas les services requis.

2.59 Nous avons recommandé aux commissions scolaires de s'assurer que les écoles suivent le processus de dépistage précoce et d'intervention rapide.

2.60 Nous avons recommandé aux écoles

- **de veiller à ce que les enseignants prennent les mesures nécessaires – récupération, adaptation de l'enseignement – pour répondre aux besoins des élèves en difficulté;**

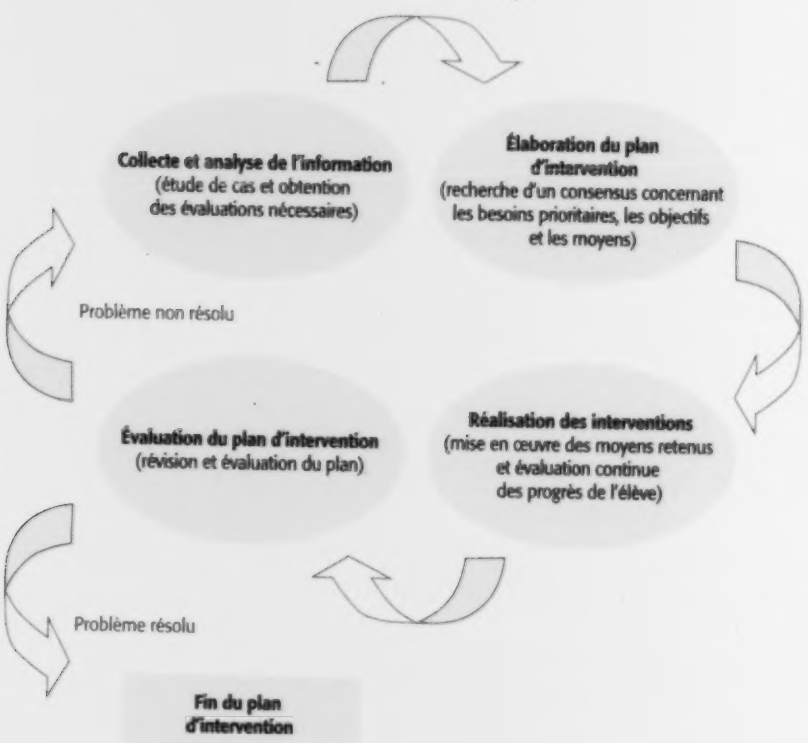
- de consigner les actions accomplies par les enseignants et les professionnels dans les dossiers d'aide particulière de ces élèves, et ce, avant l'élaboration d'un plan d'intervention.

Plan d'intervention

2.61 En 1988, le plan d'intervention devient officiellement le moyen par lequel les parents d'un élève conviennent avec le milieu scolaire des services qui seront rendus à leur enfant. En 2000, la politique de l'adaptation scolaire confirme qu'il constitue l'outil privilégié pour répondre aux besoins des élèves en difficulté. Les principales étapes du plan d'intervention sont décrites dans la figure 3.

FIGURE 3

ÉTAPES DU PLAN D'INTERVENTION



2.62 Dans les 30 écoles visitées, nous avons examiné 144 dossiers d'aide particulière. Un tel dossier peut contenir entre autres le plan d'intervention, la description du cheminement scolaire, des rapports d'évaluation, des bilans de classement et les commentaires ou les notes acheminés aux parents.

2.63 Nos travaux révèlent que le plan d'intervention n'est pas utilisé de façon optimale. Tous s'entendent sur son utilité en tant qu'outil de concertation; cependant, il reste beaucoup à faire pour qu'il devienne un outil permettant de planifier les services et d'évaluer les moyens mis en œuvre pour aider les élèves en difficulté à progresser. En outre, le fort roulement du personnel dans les écoles – 15 p. cent des enseignants et 36 p. cent des membres du personnel non enseignant interrogés ne travaillent pas dans la ou les mêmes écoles en 2003-2004 qu'en 2002-2003 – n'aide pas à la continuité des services. En effet, l'information n'est pas nécessairement consignée dans les dossiers, ce qui augmente les risques de répéter des actions inefficaces.

Qualité des plans

2.64 Dans les plans d'intervention analysés, on synthétise rarement les renseignements fournis. Pourtant, une telle synthèse permet de décrire l'élève, donc de cerner rapidement sa situation (forces, difficultés, évaluations, diagnostics, cheminement scolaire, services reçus dans le passé). Parmi les dossiers incluant un plan d'intervention que nous avons examinés, 30 p. cent sont incomplets à cet égard.

La qualité des plans laisse à désirer.

2.65 Le but du plan d'intervention est de donner à l'élève des objectifs réalisables à atteindre dans un délai convenu à l'intérieur de l'année scolaire ainsi que de déterminer les moyens pour y arriver. Or, 64 p. cent des plans comportent des objectifs qui ne sont pas assortis de cible ou d'échéancier et qui, conséquemment, sont vagues. À titre d'exemple, les objectifs « affirmation de soi » et « stimuler les apprentissages » sont imprécis et difficiles à interpréter, alors qu'un objectif comme « d'ici janvier, Jean sera capable d'orthographier les mots usuels » est mesurable. De plus, 6 p. cent des plans ne comprennent pas d'objectif tandis que 5 p. cent ne sont accompagnés d'aucun moyen d'action.

2.66 Qui plus est, le plan d'intervention et le dossier d'aide particulière ne permettent pas toujours de savoir de quels services l'élève a besoin. Dans la plupart des plans que nous avons examinés, il est prévu qu'un professionnel ou un technicien offre son soutien à l'élève. Cependant, la fréquence et la durée du service ainsi que les modalités de sa prestation sont rarement indiquées. Par exemple, on inscrit uniquement « suivi en orthopédagogie » plutôt que de préciser la fréquence qui maximiserait l'effet du service. Un directeur nous a informés que les besoins qu'il ne peut combler, comme le recours à un orthophoniste, ne sont pas mentionnés dans les plans.

2.67 Dans leur politique d'organisation des services éducatifs aux élèves en difficulté, les commissions scolaires visitées définissent les modalités concernant l'élaboration et l'évaluation des plans d'intervention. Cependant, elles ne s'assurent pas que ces modalités sont respectées et effectuent peu de contrôles de qualité.

Concertation

2.68 Le principal avantage du plan d'intervention est sûrement de favoriser, lors de son élaboration, la concertation entre la direction de l'école, les enseignants et le personnel non enseignant.

2.69 L'élève et ses parents sont toutefois au centre de la démarche. L'élève doit, le plus possible, jouer un rôle dans les décisions qui le concernent. Les parents, quant à eux, sont des partenaires essentiels: ils connaissent mieux que personne leur enfant. Leur appui est donc nécessaire.

2.70 Or, seulement 74 p.cent des parents assistent à l'élaboration du plan d'intervention de leur enfant; ce taux diminue même à 54 p.cent dans une commission scolaire. Pour ce qui est de leur participation aux décisions, elle n'est pas toujours sollicitée: dans une école, les plans sont préparés par le personnel et présentés aux parents; dans une autre, ces derniers ne sont même pas invités lors de l'établissement du plan. De plus, seulement 27 p.cent des élèves sont présents à cette occasion.

Évaluation de l'atteinte des objectifs

2.71 Certes, le bulletin d'un élève évalue les compétences qu'il a acquises; toutefois, l'évaluation de son plan d'intervention demeure nécessaire pour connaître ses progrès à l'égard des objectifs retenus et pour décider s'il faut maintenir, modifier ou interrompre les mesures mises en place pour l'aider.

Une grande lacune des plans : l'évaluation.

2.72 À cette étape, les plans d'intervention comportent de grandes lacunes. Dans plus de 20 p.cent des plans, il n'y a rien relativement à une évaluation périodique ou annuelle. En outre, plus de la moitié des plans ne contiennent pas d'information ayant trait au degré d'atteinte des objectifs ou à la pertinence des moyens choisis. Dans quelques plans, on trouve uniquement l'annotation « à poursuivre ». Enfin, les évaluations notées dans les plans renseignent rarement sur les services rendus à l'élève.

2.73 Nous avons recommandé aux commissions scolaires de s'assurer du respect des modalités concernant l'élaboration et l'évaluation des plans d'intervention et de demander des correctifs, le cas échéant.

2.74 Nous avons recommandé aux écoles de veiller à ce que soit consignée, dans le plan d'intervention ou le dossier d'aide particulière, de l'information de qualité à l'égard de la situation de l'élève, de la planification des services, de l'évaluation des objectifs et des mesures prises.

2.75 Nous avons recommandé aux écoles de favoriser la participation des parents et des élèves à l'élaboration des plans d'intervention.

Collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux

2.76 Le rôle de l'école auprès des élèves en difficulté est très important, mais le milieu scolaire ne peut être le seul à intervenir. Il doit donc s'assurer que ses actions se situent dans le prolongement de celles des autres partenaires de l'école.

2.77 Depuis plusieurs années, le réseau de la santé et des services sociaux et celui de l'éducation visent la concertation et tendent à la complémentarité et à la continuité de leurs interventions. Malgré l'existence d'ententes officielles et de cadres de référence qui signalent l'importance d'une telle collaboration, dans les faits, cette dernière varie passablement. En effet, la majorité des directeurs d'école rencontrés mentionnent qu'il existe des obstacles à la complémentarité, principalement le manque de communication et le peu de disponibilité des travailleurs sociaux pour répondre aux besoins des écoles.

2.78 Après deux ans de travaux, le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Services sociaux ont conclu, en avril 2003, une nouvelle entente sur la complémentarité des services. Cette entente est accompagnée d'une stratégie de mise en œuvre, qui devrait se faire d'ici 2006. Cependant, des objectifs sont abstraits, par exemple « élaborer et réaliser une stratégie conjointe d'appropriation des orientations » ou « proposer des pistes de solution aux obstacles rencontrés ». D'ici là, aucune action précise n'est prévue pour les commissions scolaires ainsi que les écoles. On ne peut donc pas s'attendre à ce qu'il y ait une meilleure collaboration entre les deux réseaux à brève échéance.

2.79 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que la nouvelle entente sur la complémentarité des services permet au réseau de l'éducation et à celui de la santé et des services sociaux d'améliorer leur collaboration à l'égard des élèves en difficulté.

Intégration dans les classes ordinaires

2.80 L'actuelle politique de l'adaptation scolaire, comme celle de 1978, privilégie clairement l'intégration des élèves en difficulté aux classes ordinaires. La *Loi sur l'instruction publique* stipule que la commission scolaire doit assurer leur intégration harmonieuse à des classes ou groupes ordinaires et aux autres activités de l'école. L'évaluation de leurs capacités et de leurs besoins doit cependant montrer que cette opération est de nature à faciliter leurs apprentissages et leur insertion sociale. En outre, une telle intégration ne doit pas constituer une contrainte excessive ni porter atteinte de façon importante aux droits des autres élèves.

2.81 En 2000, le ministère s'est donné des cibles à l'égard de son objectif d'intégration pour les élèves handicapés. Il veut atteindre en 2010 un taux de 67 p. cent en ce qui concerne l'éducation préscolaire et de 49 p. cent pour ce qui est du primaire. Le ministère n'a pas déterminé de cibles pour les élèves à risque et les élèves ayant des troubles graves du comportement.

2.82 L'évolution des taux d'intégration des élèves handicapés aux classes ordinaires est présentée dans le tableau 1. On y trouve les taux pour les commissions scolaires visitées et ceux pour l'ensemble des commissions scolaires du Québec.

TABLEAU 1

ÉVOLUTION DES TAUX D'INTÉGRATION DES ÉLÈVES HANDICAPÉS AUX CLASSES ORDINAIRES* DE 1999-2000 À 2002-2003

Commissions scolaires	Éducation préscolaire			Enseignement primaire		
	1999-2000	2002-2003	Variation	1999-2000	2002-2003	Variation
A	100	94	-6	72	63	-9
B	88	100	12	85	93	8
C	28	54	26	33	37	4
D	95	95	–	76	64	-12
E	9	12	3	19	23	4
F	25	29	4	30	27	-3
G	73	25	-48	39	35	-4
Ensemble des commissions scolaires (72)	**53**	**50**	**-3**	**44**	**43**	**-1**

* Les élèves intégrés dans les classes ordinaires sont ceux qui fréquentent ces classes de façon continue et ceux qui y vont habituellement, mais qui participent aussi à des activités de rattrapage ou d'enrichissement dans des classes spéciales.

Source : Données fournies par le ministère de l'Éducation – système Déclaration de l'effectif scolaire des jeunes en formation générale.

Les taux d'intégration des élèves handicapés varient beaucoup.

2.83 En 2002-2003, les taux d'intégration des 11 606 élèves handicapés présentaient des disparités étonnantes entre les commissions scolaires. Certaines avaient réduit leurs taux plutôt que d'aller dans le sens des cibles du ministère. Pourtant, ce dernier n'a pas obtenu d'explication adéquate de ces écarts. Dans son rapport annuel de gestion 2002-2003, il expliquait notamment le faible taux d'intégration de certaines commissions scolaires par la facilité à organiser les services dans les classes spéciales. Toujours d'après ce rapport, on a choisi cette solution plutôt que celle d'ajouter des ressources pour intégrer les élèves dans les classes ordinaires.

2.84 De 1999-2000 à 2002-2003, les taux d'intégration des élèves présentant des troubles graves du comportement ont également baissé. Ils sont passés, en ce qui concerne l'ensemble des commissions scolaires, de 100 à 83 p. cent pour les élèves de l'éducation préscolaire et de 53 à 48 p. cent pour ceux du primaire. En 2002-2003, ces élèves étaient au nombre de 1 205.

2.85 Pour ce qui est des élèves à risque, la comparaison est plus difficile à établir à cause des modifications apportées à leur description. En 2002-2003, pour l'ensemble des commissions scolaires, le taux d'intégration des 61 574 élèves à risque connus de l'éducation préscolaire et du primaire (c'est-à-dire ceux pour qui il y a un plan d'intervention) était de 86 p. cent. Les commissions scolaires visitées, elles, montraient des taux assez variables (de 68 à 99 p. cent).

2.86 Globalement, de 1999-2000 à 2002-2003, le nombre d'élèves en classe spéciale est pratiquement resté inchangé; il est passé de 15 781 à 15 518, ce qui représente respectivement 2,4 et 2,5 p. cent de l'ensemble des élèves.

2.87 La politique d'organisation des services éducatifs aux élèves en difficulté des commissions scolaires visitées privilégie l'intégration dans les classes ordinaires. Cependant, le choix entre la classe ordinaire et la classe spéciale ne repose pas seulement sur les besoins des élèves. En fait, il dépend en grande partie des ressources disponibles, et ce, même si le ministère souhaite que l'attribution d'une place dans une classe spéciale demeure une mesure exceptionnelle. Là où les classes spéciales existent, elles sont utilisées.

2.88 Nous avons analysé 19 dossiers d'élèves en classe spéciale (élèves handicapés et élèves à risque); nous avons trouvé très peu de documents qui nous permettraient d'évaluer le bien-fondé de ce classement. Ainsi, on ne sait pas s'il y avait des avantages pour l'élève, si son comportement nuisait aux autres élèves ou si la commission scolaire jugeait les contraintes excessives. En outre, on ne fait pas mention des services adaptés jugés nécessaires pour maintenir l'élève en classe ordinaire ni des conditions pouvant amener sa réintégration dans une telle classe.

2.89 À l'inverse, l'absence de classe spéciale ou encore le nombre limité de places font que certains élèves sont intégrés aux classes ordinaires par obligation plutôt que par choix. Par conséquent, les commissions scolaires en dehors des grands centres urbains montrent un taux plus élevé d'intégration, mais les raisons peuvent être d'ordre logistique: le petit nombre d'élèves avec une difficulté semblable, la dispersion géographique ou la nécessité de transporter les élèves vers des classes spéciales situées loin de leur lieu de résidence.

2.90 Nous avons recommandé au ministère

- **de veiller à ce que les cibles relatives à l'intégration des élèves en difficulté aux classes ordinaires portent sur l'ensemble de ces élèves;**
- **de s'assurer que les écarts importants entre les cibles visées et les résultats obtenus par chacune des commissions scolaires relativement à l'intégration de ces élèves sont expliqués adéquatement.**

2.91 Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de démontrer que l'attribution de places dans les classes spéciales aux élèves en difficulté répond le mieux à leur situation et de consigner cette information dans leur dossier, comme il est prévu de le faire dans les politiques locales des commissions scolaires.

2.92 Nous avons recommandé aux écoles d'aviser formellement les commissions scolaires lorsque l'intégration d'un élève en difficulté à une classe ordinaire n'est pas une mesure efficace et, le cas échéant, de prévoir les services à offrir à cet élève s'il est maintenu en classe ordinaire.

Modalités d'intervention

2.93 Les élèves d'un groupe ne profitent pas tous de façon identique d'un même enseignement. Le défi de l'enseignant est donc d'adapter son enseignement aux jeunes auxquels il s'adresse. À plus forte raison, celui qui travaille avec des élèves en difficulté doit développer diverses compétences afin de favoriser leurs apprentissages et leur intégration sociale.

2.94 Actuellement, plusieurs enseignants ne peuvent pas répondre aux besoins des élèves en difficulté de leur classe, malgré l'aide apportée par les professionnels, les techniciens et les préposés. Selon ces enseignants, certains éléments les empêchent de le faire; parmi ceux-ci, notons le nombre élevé d'élèves en difficulté qui sont intégrés dans leur classe, le fait que beaucoup d'élèves éprouvent des difficultés différentes et le manque de formation.

Le travail d'équipe n'est pas encore très répandu.

2.95 Pourtant, les modalités d'intervention auprès des élèves sont peu modifiées pour tenir compte des besoins de soutien des enseignants. Ainsi, le travail en équipe n'est pas encore très répandu dans les classes, les interventions des professionnels se faisant la plupart du temps à l'extérieur de celles-ci.

2.96 La collaboration d'enseignants plus expérimentés et de professionnels, particulièrement les orthopédagogues, peut être très utile. Elle donne la possibilité aux enseignants de rompre leur isolement et de mieux s'outiller pour pouvoir agir avec succès auprès des élèves en difficulté de leur classe. À titre d'exemple, dans une école visitée, l'enseignant et l'orthopédagogue organisaient en classe des sous-groupes de travail afin de mieux respecter le rythme des élèves. L'orthopédagogue avait la charge d'ateliers.

2.97 Quelques commissions scolaires ont commencé à remettre en question l'organisation des services aux élèves en difficulté. Or, les changements dans les façons de faire sont rares et dépendent du leadership de la direction de l'école et de la bonne volonté des personnes en place.

2.98 Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de revoir les modalités d'intervention auprès des élèves en difficulté de façon à mieux soutenir les enseignants.

Formation des enseignants

2.99 Les compétences professionnelles exigées pour enseigner sont nombreuses et elles s'acquièrent, entre autres, par la formation continue. Celle-ci peut se faire de diverses façons (cours universitaires, colloques, congrès, partage d'expérience, etc.).

L'enseignant doit prendre des mesures pour atteindre et conserver un haut degré de compétence.

2.100 Le processus de formation continue demande la participation des principaux partenaires : enseignant, direction de l'école, commission scolaire. Toutefois, il est du devoir de l'enseignant de prendre les mesures appropriées pour atteindre et conserver un haut degré de qualification professionnelle.

2.101 Pour près de 40 p. cent des enseignants questionnés, le manque de formation constitue une contrainte qui les limite dans leurs interventions.

2.102 Toutes les commissions scolaires visitées offrent des cours de perfectionnement portant sur l'adaptation scolaire. Au cours de 2002-2003, seulement le quart des enseignants a suivi 20 heures ou plus de formation en relation avec l'adaptation scolaire. Environ 16 p. cent en ont eu moins de 7 heures et 29 p. cent n'ont eu aucune heure de formation. Ceux qui ont bénéficié de cours de perfectionnement considèrent généralement que ces cours leur ont permis de donner aux élèves en difficulté une aide plus adéquate.

2.103 Le site Web du ministère donne accès à plusieurs documents qu'il produit et fait état de résultats de recherches qu'il subventionne. D'autres sites présentent une multitude de renseignements sur les élèves en difficulté, des références, des pratiques efficaces, etc. Malgré cela, près de 68 p. cent des enseignants ont précisé qu'ils n'utilisaient pas cet outil pour obtenir de l'information sur les élèves en difficulté.

2.104 Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles de faire en sorte que la formation des enseignants relative à l'adaptation scolaire soit améliorée.

Offre de services

2.105 Avec les sommes que le ministère leur attribue, les commissions scolaires pourvoient des postes d'enseignants de classes ordinaires et de classes spéciales ainsi que des postes de professionnels, de techniciens et de préposés. Elles distribuent ensuite ces postes entre les écoles en fonction de critères de répartition préétablis ou fixés conjointement avec les directeurs d'école.

2.106 Les écoles déterminent les besoins réels de soutien de la plupart des élèves handicapés (accompagnement par un technicien ou un préposé). Pour ce qui est des autres besoins des élèves en difficulté, près du tiers des directeurs rencontrés n'en informent pas leur commission scolaire.

Les commissions scolaires ne savent pas si les ressources sont suffisantes.

2.107 D'ailleurs, plusieurs directeurs ne sont pas en mesure d'établir le nombre d'élèves qui n'ont pas obtenu de services en 2002-2003 ou encore qui n'en ont pas reçu suffisamment. Ni ces directeurs ni les commissions scolaires n'ont donc d'information pour évaluer dans quelle mesure ils répondent aux besoins des élèves en difficulté et pour déterminer si les ressources sont suffisantes ou non.

2.108 Pourtant, dans la plupart des écoles visitées, les directeurs ont déclaré qu'ils ne peuvent donner des services à tous les élèves dont l'état le nécessite : ils établissent des priorités et répondent aux besoins les plus criants.

2.109 Ainsi, certains directeurs ciblent les plus jeunes ; d'autres axent leurs interventions sur les élèves présentant des troubles du comportement. Deux directeurs n'offrent aucun service d'orthopédagogie aux élèves en difficulté de l'éducation préscolaire et de la dernière année du primaire. Quant aux élèves présentant une déficience langagière, ils ne reçoivent que peu ou pas de services à cet égard (une heure ou moins par semaine), compte tenu du manque d'orthophonistes.

2.110 Plusieurs directeurs choisissent de donner des services à tous les élèves, mais en réduisent la fréquence et la durée. On ne détermine généralement pas a priori les services à offrir ; le professionnel décide du nombre d'élèves dans ses groupes en fonction de sa clientèle et fixe la fréquence et la durée des interventions. Un directeur a mentionné que cette façon de faire était regrettable, vu l'efficacité d'actions soutenues. Un orthopédagogue nous a aussi signalé qu'il surchargeait ses groupes pour pallier le manque de temps, mais que les résultats s'en ressentaient.

2.111 Plusieurs psychologues et psychoéducateurs qui travaillent auprès d'élèves ayant des troubles du comportement considèrent qu'ils manquent de temps pour aller au fond des choses ; en fait, ils ne font que gérer les crises.

2.112 Nous avons recommandé aux commissions scolaires d'évaluer dans quelle mesure elles satisfont les besoins des élèves en difficulté.

2.113 Nous avons recommandé aux écoles de déterminer les besoins des élèves en difficulté ainsi que les ressources nécessaires pour y répondre et de communiquer le tout aux commissions scolaires.

Financement

2.114 En 2002-2003, le ministère a versé aux commissions scolaires des allocations de fonctionnement d'environ 5 milliards de dollars pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. Ses règles budgétaires lui ont permis de répartir cette somme entre chacune d'elles.

2.115 Ces allocations constituent une enveloppe globale, qui peut être ventilée selon les besoins. Ainsi, les commissions scolaires peuvent choisir de quelle façon elles vont rendre les services à l'ensemble de leur clientèle.

2.116 Le ministère a évalué à un milliard de dollars les sommes attribuées aux élèves en difficulté pour les coûts du personnel enseignant, du soutien à l'enseignement et des autres dépenses éducatives. Dans ce calcul, les allocations supplémentaires sont aussi prises en compte; cependant, les frais d'administration et de gestion des écoles en sont exclus.

Allocation du ministère

2.117 En plus de l'allocation de base de 350 millions de dollars, les sommes accordées comprennent environ 650 millions de dollars d'aide supplémentaire. Comme le montre le tableau 2, cette aide se répartit entre les élèves à risque et les élèves qui sont handicapés ou qui présentent des troubles graves du comportement.

TABLEAU 2

AIDE SUPPLÉMENTAIRE AUX ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ EN 2002-2003
(en millions de dollars)

Aide supplémentaire aux élèves à risque	
Aide additionnelle accordée selon les taux de normalisation	300
Autres sommes versées aux élèves à risque	80
Mesures particulières (stratégie d'intervention Agir autrement, programme Soutenir l'école montréalaise, etc.)	40
Total	**420**
Aide supplémentaire aux élèves handicapés et aux élèves ayant des troubles graves du comportement	
Sommes additionnelles accordées	190
Mesures particulières (services régionaux et suprarégionaux, soutien à l'intégration des élèves handicapés, etc.)	40
Total	**230**
Total général	**650**

2.118 Nous avons examiné plus particulièrement l'allocation de 300 millions de dollars pour soutenir les élèves à risque, dont 160 millions sont destinés aux élèves de l'éducation préscolaire et du primaire.

2.119 Le ministère ne sait pas si la base de répartition qu'il utilise pour verser cette allocation aux commissions scolaires est équitable. En effet, cette base est constituée en partie de données historiques, mais il n'a pas vérifié si celles-ci représentaient toujours la réalité des commissions scolaires.

2.120 À partir des années 1980, le nombre d'élèves que le ministère considère comme à risque équivaut à 7,5 p. cent de l'effectif des commissions scolaires au primaire, peu importe le nombre réel d'élèves à risque. Ce taux, appelé « taux de normalisation », peut augmenter jusqu'à un maximum de 9,8 p. cent. L'augmentation

se fait en fonction d'un indice qui reflète la proportion des élèves provenant de milieux défavorisés et qui est propre à chaque commission scolaire. Depuis 2002-2003, le ministère maintient le niveau de financement de 2001-2002 malgré la décroissance scolaire ; il l'augmente s'il y a croissance.

2.121 Nous avons comparé les taux d'élèves à risque connus (c'est-à-dire les élèves pour qui on a élaboré un plan d'intervention) aux taux de normalisation utilisés par le ministère. Cet exercice montre que ces derniers ne correspondent pas à la réalité des commissions scolaires (tableau 3).

TABLEAU 3

TAUX DE NORMALISATION ET TAUX D'ÉLÈVES À RISQUE CONNUS POUR 2002-2003
(à l'éducation préscolaire et au primaire)

Commission scolaire	Taux de normalisation	Taux d'élèves à risque connus	Écart
A	8,8	9,5	-0,7
B	8,9	9,9	-1,0
C	8,9	13,7	-4,8
D	8,9	13,1	-4,2
E	9,8	16,0	-6,2
F	8,7	9,2	-0,5
G	8,5	7,4	1,1

2.122 Le fait d'utiliser, pour répartir l'allocation, les taux d'élèves à risque connus plutôt que les taux de normalisation pourrait avoir un effet important, en plus ou en moins, sur les montants versés aux différentes commissions scolaires. Ainsi, pour la commission scolaire C, cela représenterait une augmentation de 1,3 million de dollars alors que, pour la commission scolaire G, cela équivaudrait à une diminution de près de 1,0 million.

Dépenses des commissions scolaires

2.123 En mars 2002, le comité directeur mixte ministère de l'Éducation-Commissions scolaires sur les plans stratégiques et la reddition de comptes a décidé que les commissions scolaires devaient rendre compte au ministère des ressources consacrées aux élèves en difficulté en 2002-2003. Un sous-comité a été chargé d'élaborer un modèle de reddition de comptes.

Aucun consensus sur la façon de calculer les sommes dépensées.

2.124 Au moment de notre vérification, il n'y avait encore aucun consensus entre le ministère et les commissions scolaires sur la façon de calculer la partie de l'allocation et des dépenses relatives aux élèves en difficulté. Aucune reddition de comptes n'avait été fournie non plus au ministère.

2.125 À notre demande, les sept commissions scolaires visitées ont préparé un relevé global des sommes qu'elles estiment avoir reçues et dépensées pour les élèves en difficulté. Cependant, chacune d'elles a fait des hypothèses différentes à l'égard tant des allocations que des dépenses s'y rapportant. Par exemple, certaines incluent dans leurs dépenses une partie des coûts de transport, de mobilier, d'appareillage et d'outillage et d'autres, non. D'ailleurs, plusieurs d'entre elles nous ont présenté leur budget plutôt que leurs dépenses. Par conséquent, les données fournies ne nous ont pas permis de conclure sur les dépenses effectuées pour les élèves en difficulté par chacune des commissions scolaires.

2.126 Ces dernières disposent de peu de renseignements sur les dépenses effectuées pour les élèves en difficulté. Elles ne savent pas quelle proportion des sommes a été dépensée pour les élèves handicapés ou pour ceux qui sont à risque. Elles ne cumulent pas globalement les renseignements sur les élèves à qui sont rendus les services des professionnels. Les commissions scolaires ne peuvent déterminer quelles sont les sommes consacrées aux mesures générales de prévention, celles afférentes aux interventions de dépistage précoce auprès des élèves à risque ou celles destinées aux actions relatives à un plan d'intervention.

2.127 Si elles n'en connaissent pas le coût, les commissions scolaires ne peuvent gérer efficacement les services aux élèves en difficulté ; par conséquent, le ministère et les commissions scolaires ne peuvent apprécier si les sommes sont dépensées de façon efficace.

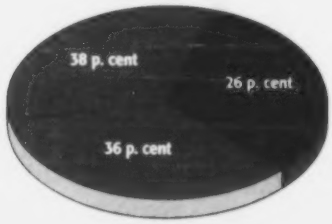
Utilisation des sommes pour les services aux élèves en difficulté

2.128 Malgré l'absence de données précises et complètes sur les dépenses des commissions scolaires pour les élèves en difficulté, nous avons estimé de façon globale les sommes dépensées pour ces élèves au cours de 2002-2003.

2.129 Nous avons examiné le Rapport financier 2002-2003 Sommaire provincial qui cumule les rapports financiers, certifiés par des vérificateurs externes, de chaque commission scolaire. Nous en avons extrait les dépenses généralement faites pour les élèves en difficulté, c'est-à-dire les dépenses d'enseignement et de soutien à l'enseignement qui les concernent. Nous avons ainsi obtenu trois grands blocs de dépenses, lesquelles s'élèvent à un milliard de dollars. Le graphique 1 présente la répartition de cette somme.

GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DES DÉPENSES EN 2002-2003 (totalisant un milliard de dollars)



Coût d'enseignement pour les élèves en difficulté connus, intégrés aux classes ordinaires.	Dépenses relatives aux élèves en difficulté connus (quote-part des dépenses totales).
Coût d'enseignement pour les élèves dans les classes spéciales.	Dépenses au regard des élèves en difficulté.
Soutien à l'enseignement (professionnels, techniciens et préposés).	Dépenses faites principalement, mais non exclusivement, pour les élèves en difficulté.

2.130 Le coût d'enseignement ayant trait aux élèves intégrés dans les classes ordinaires représente la quote-part des élèves en difficulté connus. En ce qui concerne les élèves dans les classes spéciales, ce coût se rapporte entièrement aux élèves en difficulté. Quant aux dépenses reliées au soutien à l'enseignement, elles sont faites principalement, mais non exclusivement, pour les élèves en difficulté connus ou non. Des élèves ordinaires bénéficient aussi des services des professionnels, notamment au regard des mesures générales de prévention.

Des dépenses de un milliard principalement pour les élèves en difficulté.

2.131 Nous sommes donc d'avis que des dépenses d'enseignement et de soutien à l'enseignement, qui totalisent un milliard de dollars, sont effectuées principalement pour les élèves en difficulté.

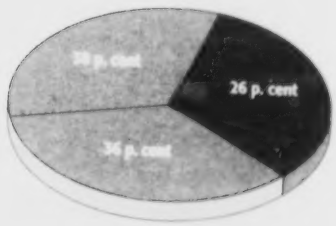
2.132 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que l'aide additionnelle pour les élèves à risque est répartie en tenant compte de la réalité des commissions scolaires.

2.133 Nous avons recommandé au ministère de décider, de concert avec les commissions scolaires, d'un modèle de reddition de comptes à l'égard des dépenses liées aux élèves en difficulté.

2.134 Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux écoles d'obtenir les données financières nécessaires à la gestion des services relatifs à ces élèves.

GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DES DÉPENSES EN 2002-2003 (totalisant un milliard de dollars)



Coût d'enseignement pour les élèves en difficulté connus, intégrés aux classes ordinaires.	Dépenses relatives aux élèves en difficulté connus (quote-part des dépenses totales).
Coût d'enseignement pour les élèves dans les classes spéciales.	Dépenses au regard des élèves en difficulté.
Soutien à l'enseignement (professionnels, techniciens et préposés).	Dépenses faites principalement, mais non exclusivement, pour les élèves en difficulté.

2.130 Le coût d'enseignement avant trait aux eleves integres dans les classes ordinaires represente la quote-part des eleves en difficulte connus. En ce qui concerne les eleves dans les classes speciales, ce coût se rapporte entierement aux eleves en difficulte. Quant aux depenses reliees au soutien à l'enseignement, elles sont faites principalement, mais non exclusivement, pour les eleves en difficulte connus ou non. Des eleves ordinaires beneficient aussi des services des professionnels, notamment au regard des mesures generales de prevention.

Des dépenses de un milliard principalement pour les élèves en difficulté.

2.131 Nous sommes donc d'avis que des depenses d'enseignement et de soutien à l'enseignement, qui totalisent un milliard de dollars, sont effectuees principalement pour les eleves en difficulte.

2.132 **Nous avons recommande au ministere de s'assurer que l'aide additionnelle pour les eleves à risque est repartie en tenant compte de la realite des commissions scolaires.**

2.133 **Nous avons recommande au ministere de decider, de concert avec les commissions scolaires, d'un modele de reddition de comptes à l'egard des depenses liees aux eleves en difficulte.**

2.134 **Nous avons recommandé aux commissions scolaires et aux ecoles d'obtenir les donnees financieres necessaires à la gestion des services relatifs à ces eleves.**

Évaluation et reddition de comptes

2.135 Depuis longtemps, le milieu scolaire s'interroge sur les sommes affectées aux élèves en difficulté et les services qui sont offerts à cette clientèle. Pourtant, il y a peu de reddition de comptes à cet égard.

2.136 Des milliards de dollars ont été investis et de multiples actions ont été entreprises depuis plus de 25 ans pour satisfaire les besoins des élèves en difficulté et les intégrer dans les classes ordinaires. Or, peu d'information permet de déterminer si les services offerts répondent de façon satisfaisante aux besoins de ces élèves et s'ils améliorent leur réussite.

2.137 Dès 1992, lors de la mise à jour de la politique en matière d'adaptation scolaire, le ministère prévoyait instaurer des mécanismes d'évaluation. Depuis 2000, dans la politique en vigueur, évaluer la portée des actions apparaît comme une obligation de résultats à laquelle nul ne peut se soustraire.

On n'apprécie guère si les services sont efficaces et de qualité.

2.138 Nous avons constaté que, dans les commissions scolaires et les écoles, on n'apprécie guère si les services aux élèves en difficulté sont efficaces et de qualité. Il y a donc peu d'information concernant ces élèves dans les rapports annuels. Ceux des commissions scolaires peuvent comprendre les orientations, le portrait de la clientèle, les projets en cours et les activités réalisées. Toutefois, on n'y trouve pas de renseignements sur la qualité des services.

2.139 La *Loi sur l'instruction publique* demande pourtant à ces acteurs de rendre compte de la qualité des services à la communauté. Dans un rapport présenté en mars 2004 au comité directeur mixte ministère de l'Éducation-Commissions scolaires sur les plans stratégiques et la reddition de comptes, on note que les écoles se sont peu approprié le concept de reddition de comptes. Toujours d'après ce rapport, les établissements ont élaboré plusieurs manières de communiquer leurs services et leurs activités éducatives et pédagogiques; cependant, certains aspects, comme la qualité et la mesure de l'impact des réalisations, semblent beaucoup moins développés.

Implantation de la politique : les commissions scolaires et les écoles devront conjuguer leurs efforts.

2.140 Le plan d'action en matière d'adaptation scolaire, qui accompagne la politique, présente uniquement des actions qui s'adressent au ministère. Plusieurs d'entre elles sont déjà accomplies : le rapport élèves-maître a été abaissé à l'éducation préscolaire et au premier cycle du primaire; le nombre de ressources professionnelles et de soutien a augmenté; un cadre de référence pour guider les interventions auprès des élèves à risque a été produit. Toutefois, les commissions scolaires et les écoles devront conjuguer leurs efforts pour que l'implantation de la politique de l'adaptation scolaire se réalise.

2.141 Actuellement, un seul des indicateurs de l'enseignement primaire concerne les élèves en difficulté. La reddition de comptes du ministère à cet égard ne permet pas de savoir s'ils réussissent mieux. En effet, celle-ci fait seulement état du taux d'intégration des élèves handicapés dans les classes ordinaires.

2.142 En outre, le dernier rapport annuel de gestion du ministère présente cet indicateur comme le taux d'intégration des élèves en difficulté pour 2002-2003; or, dans les faits, ce taux se rapporte uniquement aux élèves handicapés.

2.143 Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que les commissions scolaires et les écoles effectuent le suivi de l'implantation de la politique de l'adaptation scolaire.

2.144 Nous avons recommandé au ministère, aux commissions scolaires et aux écoles de mettre en œuvre, chacun à leur niveau, un processus d'évaluation et de reddition de comptes relatif aux élèves en difficulté.

2.145 Commentaires du ministère de l'Éducation

« **Commentaire général.** Le ministère accueille avec ouverture les observations et les recommandations formulées, avec le souci d'assurer le plein succès d'une politique novatrice et porteuse à laquelle il adhère avec conviction.

« Cette politique (*Une école adaptée à tous ses élèves*, 2000) propose une vision large et intégrative. Elle vise l'ensemble des façons de faire de l'école et de ses intervenants, de même que la capacité de l'école d'assumer efficacement les défis de la diversité des situations et des besoins. Cette politique s'inscrit parmi les meilleures pratiques connues sur la scène internationale.

« **Description des élèves en difficulté.** Adoptée en 2000, la politique ministérielle a exigé des évolutions conceptuelles qui ne se sont pas toujours traduites en définitions parfaitement claires. Le ministère le reconnaît et est déjà à l'œuvre pour clarifier ses documents à cet égard. Le concept d' « élève à risque » est celui qui requiert le plus de précisions. Il a été introduit pour inciter les intervenants à prêter attention aux élèves dès les premières manifestations des difficultés. Les élèves à risque ne sont pas une catégorie d'élèves, ils ne sont pas tous des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage au sens de la *Loi sur l'instruction publique* et n'ont donc pas tous besoin d'un plan d'intervention.

« **Collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux.** Le ministère partage le souci du Vérificateur général que l'entente donne lieu à des plans concrets et, avec ses partenaires, il entend consacrer beaucoup d'énergie à cette fin. Il tient par ailleurs à rappeler que l'entente est en vigueur depuis moins d'un an.

« **Intégration dans les classes ordinaires.** Le taux d'intégration à la classe ordinaire fait partie des indicateurs nationaux et de la planification stratégique du ministère. La loi prévoit que les premières planifications stratégiques des commissions scolaires doivent être adoptées au cours de l'année 2003-2004. Les pratiques de reddition de comptes suivront normalement.

« **Financement.** Le financement des EHDAA [élève handicapé ou élève en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage] vise à refléter la réalité des commissions scolaires. De plus, le ministère estime que le processus de consultation annuelle des commissions scolaires lui permet d'assurer un haut niveau d'équité dans la répartition des ressources.

« **Évaluation et reddition de comptes.** Le ministère a convenu, avec ses partenaires du réseau, de la pertinence de se pencher sur la question des services aux EHDAA. L'issue de ces travaux sera utile pour que les partenaires conviennent d'un modèle permettant de rendre compte des dépenses liées à ces élèves.

« Le ministère a fait de l'évaluation et du suivi de l'application de sa politique un élément majeur de son plan d'action. L'évaluation est actuellement en cours de réalisation. Le ministère disposera d'un premier rapport en juin 2004. Le rapport final est prévu pour 2007.

« Les indicateurs utilisés pour l'évaluation, de même que les outils permettant d'effectuer les collectes d'information, seront mis à la disposition des commissions scolaires et des écoles afin qu'elles puissent s'en servir pour effectuer leur propre évaluation. Le ministère estime que ces indicateurs aideront le milieu scolaire à développer une culture de l'évaluation en adaptation scolaire. »

2.146 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) partage également la préoccupation que l'entente donne lieu à des plans concrets. Le MSSS considère que les moyens déployés, tels que les mécanismes régionaux et locaux mis en place, favoriseront une réponse adaptée, individualisée aux besoins des jeunes en difficulté ou handicapés.

« L'esprit de cette entente repose sur le partenariat, la responsabilisation de chacun et la mise en commun des ressources et des expertises pour qu'aucun jeune ne se retrouve entre deux chaises. »

2.147 Résumé des commentaires de la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) et de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec (ADIGECS)

Commentaire général. La FCSQ fait la remarque suivante : « L'aide aux élèves en difficulté est un dossier fort complexe qui fait appel à une multitude d'intervenants et le rapport du Vérificateur général le démontre. »

Description des élèves en difficulté. L'ADIGECS est d'avis que « quelques précisions sur la clientèle à risque seraient souhaitables ». Pour sa part, la FCSQ souligne « la nécessité de modifier la convention collective pour qu'elle corresponde aux définitions ministérielles ».

Dépistage précoce et intervention rapide. La FCSQ et l'ADIGECS sont d'accord avec le Vérificateur général à propos des recommandations formulées. La FCSQ ajoute : « Nous reconnaissons l'importance de documenter les actions prises par les enseignants et les autres professionnels tout en étant d'avis qu'il est nécessaire de créer un équilibre entre ces tâches de consignation et celles d'intervention, compte tenu des ressources disponibles. »

Plan d'intervention. L'ADIGECS et la FCSQ abondent dans le sens du Vérificateur général en ce qui a trait à la recommandation énoncée. L'ADIGECS précise ce qui suit : « Il est envisageable que les commissions scolaires puissent exercer un plus grand contrôle de la qualité des plans d'intervention. »

Collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux. L'ADIGECS accueille favorablement la recommandation.

Modalités d'intervention. La FCSQ et l'ADIGECS partagent les constats faits à ce chapitre. L'ADIGECS rappelle que « la notion de soutien à l'enseignant ne se réfère pas uniquement à l'ajout de ressources. Une formation sur la différenciation de l'enseignement, le support de l'équipe-cycle sont à ce titre deux exemples qui ne nécessitent pas d'ajout de ressources. »

Formation des enseignants. À ce sujet, la FCSQ évoque « la responsabilité qui incombe au personnel enseignant en matière de perfectionnement et de formation continue puisqu'il s'agit d'une responsabilité partagée ».

Financement. La FCSQ « considère que la répartition des allocations versées aux commissions scolaires est relativement équitable ». Tout comme l'ADIGECS, elle ajoute toutefois ne pas être d'accord à propos des taux de normalisation actuellement utilisés.

En ce qui a trait aux données financières nécessaires à la gestion des services aux élèves en difficulté, la FCSQ rappelle que « la *Loi sur l'instruction publique* permet déjà aux commissions scolaires d'obtenir ces renseignements. Mais une fois obtenus, encore faut-il les traiter. C'est ici une question d'équilibre au plan des tâches à exercer en fonction des ressources disponibles. »

2.148 Résumé des commentaires de la Fédération québécoise des directeurs et directrices d'établissement d'enseignement (FQDE), de l'Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE) et de l'Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES)

Commentaires généraux. L'AQPDE fait état de ce qui suit : « C'est avec intérêt, mais sans surprise, que nous avons pris connaissance du rapport. Les faits rapportés rejoignent nos constatations et sont conformes à la réalité que nous avons été à même d'observer. » Pour sa part, la FQDE précise ceci : « Nous sommes entièrement d'accord que certains des constats font preuve d'un besoin criant d'action. »

Description des élèves en difficulté. L'AQPDE constate que « la définition d'"élève à risque" n'a jamais fait l'objet d'entente ou de consensus, de sorte que toutes les interprétations étaient et sont toujours possibles ».

Dépistage précoce et intervention rapide. L'AQPDE émet le commentaire suivant : « La réussite souhaitée passe par un changement de mentalités, d'attitudes, par du perfectionnement et par une responsabilisation mieux définie. Il faudrait s'assurer d'une reddition de comptes de la part des enseignants puisqu'ils sont les premiers intervenants. » La FQDE ajoute que « les recommandations doivent se réaliser à travers un assouplissement des conventions collectives ».

Plan d'intervention. La FQDE souligne que « le rôle de la commission scolaire est de s'assurer que les étapes à suivre dans un plan (consignation par écrit, communications avec les parents) sont exécutées ». En ce qui concerne l'AMDES, elle fait la remarque qui suit : « Nous ne voulons pas nier le constat que fait le Vérificateur général au sujet des plans d'intervention. Nous tenons tout de même à sensibiliser celui-ci à la charge de travail

exigée pour la mise en place des plans. Nous reconnaissons que la partie échéancier et celle de l'évaluation des plans pourraient être suivies plus assidûment.» Elle conclut que du travail reste à faire sur les plans tant de l'identification des élèves, de l'organisation et de l'évaluation des services que de l'appropriation de la politique de l'adaptation. En effet, selon elle, cette politique reste peu connue.

Collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux. L'AMDES souhaite qu'une solution au chevauchement de services touchant l'enfant et la famille soit trouvée. L'AQPDE spécifie qu'«il n'y a pratiquement pas eu de démarches d'information et d'appropriation dans le milieu» depuis la sortie de l'entente.

Intégration dans les classes ordinaires. À ce sujet, l'AQPDE apporte l'explication suivante: «Nous devons nous demander quel est le niveau réel de connaissance ou de méconnaissance de la politique ministérielle d'intégration des élèves en difficulté. Entre la diffusion par le ministère d'une politique et son application dans les écoles du Québec, il y a tout un monde et, même si les gens connaissent son existence, ça ne veut pas dire qu'ils la comprennent bien, qu'ils y adhèrent et surtout qu'ils l'appliquent.»

Modalités d'intervention. L'AMDES précise ce qui suit: «L'application des conventions collectives fait en sorte que nous observons une mobilité persistante dans la plupart des milieux. On ne peut pas toujours mettre les enseignants les plus susceptibles de répondre le mieux possible aux besoins des élèves en difficulté.» De son côté, la FQDE ajoute: «Une marge de manœuvre doit être accordée aux établissements, soutenue par des conventions collectives plus souples.»

Formation des enseignants. L'AMDES énonce ceci: «À notre connaissance, de nombreuses formations de qualité sont offertes aux enseignants et ne sont pas toujours très fréquentées par ceux-ci.»

Financement. La fédération et les associations sont d'avis qu'il n'y a pas suffisamment de transparence dans les budgets alloués aux commissions scolaires, entre autres dans ceux relatifs à l'aide aux élèves en difficulté. Tout comme l'AMDES, la FQDE note que certaines commissions scolaires «limitent de façon arbitraire les fonds disponibles pour les fins d'organisation des services». L'AMDES ajoute: «Nous sommes d'accord pour que l'école rende compte de l'utilisation des budgets attribués à l'aide aux élèves en difficulté.»

Évaluation et reddition de comptes. À ce sujet, l'AQPDE fait ce commentaire: «Il nous apparaît impératif que chacun des intervenants connaisse bien le rôle qui lui est dévolu et qu'il le remplisse. Conséquemment, de la formation doit être mise en place afin de faciliter la compréhension de chacun et des actions de concertation doivent être encouragées pour que tous les intervenants concernés travaillent efficacement à l'atteinte des objectifs.»

ANNEXE – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Nos critères d'évaluation sont fondés sur des principes reconnus de saine gestion, dont ceux énoncés par le ministère de l'Éducation du Québec dans la politique de l'adaptation scolaire, *Une école adaptée à tous ses élèves*. Les critères reposent aussi sur la *Loi sur l'instruction publique*, qui encadre l'action du ministère. Ils émanent enfin des guides et des normes des ministères de l'Éducation du Québec et de l'Ontario ainsi que des publications du Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que les commissions scolaires et les établissements publics d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire font de la prévention une priorité et qu'ils interviennent rapidement pour répondre aux besoins des élèves en difficulté.

Critères

- Les élèves qui sont les plus susceptibles d'éprouver des difficultés font l'objet d'un repérage précoce et d'une intervention rapide.
- Le dépistage se fait tout au long du parcours scolaire.
- Des ententes favorisent la collaboration des partenaires de l'école.
- Les commissions scolaires et les écoles mettent en œuvre des mesures préventives conçues, entre autres, pour les enseignants, les élèves et les parents. Elles prévoient notamment des interventions auprès des parents pour les soutenir dans leurs actions auprès de leur enfant.

Objectif

S'assurer que les services particuliers offerts aux élèves en difficulté satisfont à leurs besoins.

Critères

- Les services sont accessibles.
- L'évaluation individuelle des besoins et des capacités de l'élève détermine les services à lui donner et permet d'établir le plan d'intervention.
- Le plan est élaboré conjointement par toutes les personnes concernées (élève, parents, directeur de l'école, personnel enseignant, personnel non enseignant, responsable du service de garde, etc.).
- Le plan détaille les services dont l'élève a besoin. Il précise :
  - son profil, ses points forts et ses besoins ;
  - les attentes d'apprentissage modifiées par rapport au programme d'études et les objectifs visés à cet égard ;
  - les stratégies pédagogiques et les adaptations envisagées : matériel didactique particulier, partenariat entre élèves, tutorat, etc. ;
  - les ressources humaines (nature, début et fréquence du ou des services) et l'équipement personnalisé requis.
- Les progrès de l'élève font l'objet d'un suivi et d'une évaluation continue de façon que des correctifs soient apportés lorsque les interventions ne donnent pas les résultats escomptés. L'évaluation est transmise aux parents.
- Le personnel enseignant et le personnel non enseignant bénéficient d'une formation continue qui leur permet de mettre sur pied les services qu'ils assurent et de les adapter aux besoins et aux capacités des élèves en difficulté.
- L'intégration dans les classes ou groupes ordinaires est privilégiée, mais elle ne porte pas atteinte de façon importante aux droits des autres élèves.

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les sommes disponibles permettent de financer les services à offrir aux élèves en difficulté.

Critères

- Les allocations réparties par le ministère et versées aux écoles par les commissions scolaires tiennent compte des besoins de ces élèves.
- Les écoles affectent les ressources en considérant leurs besoins.

Objectif

Vérifier que les structures organisationnelles actuelles favorisent la saine gestion des services aux élèves en difficulté.

Critères

- Les rôles et responsabilités du ministère, des commissions scolaires, des écoles (directeur, personnel enseignant, personnel non enseignant), des parents et des élèves sont clairement définis et divulgués.
- Le ministère et les commissions scolaires font connaître leurs orientations et leurs priorités : ils communiquent aux écoles des objectifs et des indicateurs précis et mesurables qui serviront à évaluer la performance de ces dernières.
- Les commissions scolaires adoptent une politique relative à l'organisation des services aux élèves en difficulté. Cette politique traite des modalités d'évaluation des élèves, de celles concernant leur intégration dans les classes ou groupes ordinaires, de la façon de les regrouper dans les écoles, classes ou groupes spécialisés et enfin des modalités d'élaboration et d'évaluation des plans d'intervention.
- La reddition de comptes permet d'évaluer la performance du ministère, des commissions scolaires et des écoles, de déterminer le degré d'atteinte des objectifs et de mettre en place les correctifs qui s'imposent, le cas échéant.
- Les commissions scolaires et les écoles évaluent la suffisance et la qualité des services offerts aux élèves en difficulté.
- Le ministère évalue l'application de la politique de l'adaptation scolaire.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME I

Chapitre

3

Développement durable au gouvernement du Québec

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	3.1
VUE D'ENSEMBLE	3.10
Présentation du concept	3.11
Assises	3.13
Sommets mondiaux	3.15
Principaux intervenants gouvernementaux québécois	3.17
Situation ailleurs au Canada	3.21
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	3.24
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	3.29
Encadrement gouvernemental	
Orientations gouvernementales	3.32
Outils méthodologiques	3.41
Vigie	3.48
Intégration ministérielle	3.55
Mission et planification stratégique	3.58
Mécanismes décisionnels	3.64
Sensibilisation au concept	3.68
Reddition de comptes	3.73
Reddition de comptes gouvernementale	3.76
Reddition de comptes ministérielle	3.80
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Mission et responsabilités des entités vérifiées	
Annexe 3 – Ministères visés par nos travaux	
Annexe 4 – Extraits des questions du sondage	

Le résumé des commentaires des ministères apparaît à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Éric Thibault
Directeur de vérification par intérim

David Bolduc
Mylène Coulombe
Janique Lambert
Christine Mailloux
Danielle Tremblay

Sigles utilisés dans ce chapitre

CIDD	Comité interministériel du développement durable
EES	Évaluation environnementale stratégique
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MDERR	Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche
MENV	Ministère de l'Environnement
MEQ	Ministère de l'Éducation
MTQ	Ministère des Transports du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
TRNEE	Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

FAITS SAILLANTS

3.1 Le développement durable implique qu'on améliore les conditions de vie en ayant le souci d'intégrer de façon harmonieuse les trois dimensions suivantes : l'intégrité de l'environnement, l'équité sociale et l'efficacité économique, afin que les générations futures puissent disposer des mêmes ressources que la génération présente.

3.2 Afin que l'intégration du développement durable dans la gestion gouvernementale devienne une réalité au Québec, plusieurs assises sont à mettre en place. Mentionnons notamment l'intégration pangouvernementale des objectifs liés au développement durable assortie de mécanismes de responsabilisation, la prise en compte du concept dans les processus décisionnels à tous les niveaux de la gestion, la détermination d'un chef de file de même que le développement et la diffusion de l'information pertinente. Le développement durable nécessite aussi l'engagement des ministères et organismes québécois, car ils ont tous des rôles plus ou moins importants à jouer aux points de vue économique, social ou environnemental.

3.3 Deux objectifs étaient reliés à nos travaux. D'une part, nous voulions évaluer si l'encadrement gouvernemental en matière de développement durable favorise l'intégration du concept dans les activités respectives des ministères. D'autre part, nous cherchions à apprécier dans quelle mesure ces derniers intègrent le concept de développement durable dans leurs processus de décision. Nos travaux ont été menés principalement auprès des six ministères suivants : le ministère du Conseil exécutif (MCE) pour l'encadrement gouvernemental et la reddition de comptes, le ministère de l'Environnement (MENV), le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), le secteur Industrie et Commerce du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche (MDERR), le ministère de l'Éducation (MEQ) et le ministère des Transports du Québec (MTQ). Nos travaux se sont échelonnés d'octobre 2003 à février 2004.

3.4 Bien que le gouvernement ait pris la voie du développement durable au cours des dernières années, le chemin à parcourir est long et les résultats à ce jour sont peu probants. Beaucoup de jalons restent à poser afin que l'intégration du développement durable soit une réalité au gouvernement du Québec.

3.5 Actuellement, l'encadrement gouvernemental ne favorise pas une réelle intégration du concept dans les activités des ministères. Le manque de clarté du concept fait en sorte que des ministères l'associent davantage à l'environnement. Ensuite, le gouvernement n'a pas désigné de chef de file dans le domaine et les ministères sont en quelque sorte laissés à eux-mêmes. Puis, même si des travaux ont été réalisés pour développer des outils méthodologiques, peu ont abouti. Des outils tels l'évaluation environnementale stratégique et les guides d'accompagnement se font attendre. Enfin, la vigie en la matière a une portée assez limitée : les ministères ne peuvent ainsi profiter des expériences vécues ailleurs.

3.6 Pour que le développement durable soit pris en compte dans les activités d'une entité, les liens entre sa mission, ses orientations et les objectifs du plan stratégique doivent être clairement démontrés. Ainsi, bien que nous recensions des initiatives ministérielles ou gouvernementales relatives au développement durable, celles-ci sont ponctuelles et ne permettent pas un enracinement profond des principes dans les processus de prise de décision. Dans les faits, le degré d'avancement des ministères vérifiés est fort variable : le MENV, le MAPAQ et le MTQ ont amorcé le virage depuis plusieurs années. Quant aux autres, ils ont un retard à combler. Toutefois, aucun d'entre eux n'a intégré de façon satisfaisante le concept dans ses mécanismes décisionnels.

3.7 Étant donné que la compréhension de ce concept est ardue et que son application est complexe, il est aussi important de susciter l'intérêt du personnel afin que tous se sentent concernés. Présentement, les ministères ne s'assurent pas que leur personnel est suffisamment sensibilisé au concept pour pouvoir se l'approprier.

3.8 La reddition de comptes au regard du développement durable est insuffisante. Du point de vue gouvernemental, nous constatons que les trois documents faisant rapport sur le développement durable présentent des lacunes notamment sur le plan de la détermination des objectifs et des cibles à atteindre. Ainsi, ces documents ne permettent pas de suivre l'évolution de la situation. Par conséquent, le portrait du développement durable au Québec demeure inachevé.

3.9 Dans leur propre reddition de comptes, les ministères ont également de la difficulté à évaluer dans quelle mesure les actions accomplies provoquent les effets escomptés en la matière. Plus souvent qu'autrement, leur reddition de comptes se limite à renseigner sur la nature des actions entreprises.

VUE D'ENSEMBLE

3.10 L'exploitation des ressources naturelles, la pauvreté, les changements démographiques, le réchauffement du climat et les disparités économiques sont tous des éléments qui nous interpellent de près ou de loin. La notion de développement durable devra être sérieusement prise en considération dans les choix que nous ferons à l'avenir en tant que société. Pour ce faire, il faudra entre autres tenir compte de la pérennité des ressources et de l'équité intergénérationnelle. Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a d'ailleurs reconnu l'importance du développement durable et a indiqué son intention de mettre en œuvre les mesures appropriées pour y parvenir.

Présentation du concept

3.11 Le concept de développement durable s'est propagé à la suite de la publication en 1987 du rapport *Notre avenir à tous* par la Commission de l'environnement et du développement des Nations Unies. Ce rapport, communément appelé rapport Brundtland, a proposé une définition du développement durable, qui est couramment employée :

« Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

3.12 Le développement durable implique qu'on améliore les conditions de vie en ayant le souci d'intégrer de façon harmonieuse les trois dimensions suivantes : l'intégrité de l'environnement, l'équité sociale et l'efficacité économique, afin que les générations futures puissent disposer des mêmes ressources que la génération présente. Le tableau 1 présente de manière succincte chacune de ces dimensions.

TABLEAU 1

DIMENSIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Intégrité de l'environnement	Elle vise le maintien et l'utilisation durable de l'ensemble des ressources naturelles ainsi que la préservation de la diversité biologique et des écosystèmes.
Équité sociale	Celle-ci vise notamment la satisfaction des besoins essentiels des communautés humaines présentes et futures et l'amélioration de la qualité de vie.
Efficacité économique	Elle favorise la gestion optimale des ressources humaines, naturelles et financières afin de permettre la satisfaction des besoins des communautés humaines.

Assises

3.13 À partir de la documentation produite par plusieurs organismes nationaux et mondiaux préoccupés par le développement durable, nous avons répertorié les assises les plus fréquemment évoquées (tableau 2). Ces assises, qui sont à mettre en place par les gouvernements, favoriseraient l'atteinte des objectifs reliés à ce développement.

TABLEAU 2

PRINCIPALES ASSISES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Cadre législatif	Un cadre législatif favorise la définition du cadre politique de développement durable. Il établit des objectifs minimaux et confère à l'État le moyen d'en assurer le respect par tous.
Intégration pangouvernementale des objectifs, assortie de mécanismes de responsabilisation	Une intégration pangouvernementale doit reposer sur une vision et des orientations gouvernementales de haut niveau (dites horizontales) et sur des orientations stratégiques qui responsabilisent les ministères. Ce partage des responsabilités implique également une stratégie d'intégration verticale qui s'articule autour d'un partenariat entre les divers paliers de gouvernement. L'intégration pangouvernementale doit être accompagnée de mécanismes de responsabilisation, de transparence et de reddition de comptes.
Prise en compte du développement durable dans les processus décisionnels	La prise en compte du développement durable dans les processus décisionnels permet d'évaluer les effets environnementaux, sociaux et économiques dans des décisions de toute nature (juridique, économique, sociale, fiscale, administrative, environnementale, etc.). Il ne saurait y avoir de développement durable sans un renforcement de l'intégration à tous les niveaux décisionnels et opérationnels. Plusieurs outils existent pour favoriser cette intégration, notamment l'évaluation environnementale stratégique et des grilles d'analyse.
Détermination d'un chef de file	La mise en œuvre des objectifs du développement durable doit être dirigée par un chef de file au sein du gouvernement. Son rôle devrait être clair et reconnu par tous les ministères. Il comprend, entre autres, une évaluation critique de la formulation et de la mise en œuvre des objectifs de développement durable des ministères.
Développement et diffusion de l'information	L'accès à l'information permet au décideur de prendre de meilleures décisions et contribue à sensibiliser le public aux problèmes du développement durable. Au niveau scientifique, les recherches contribuent à la prise de décision puisqu'elles permettent de déterminer les risques auxquels on doit faire face et de définir les mesures à prendre.
Participation et responsabilisation des citoyens et des intervenants socio-économiques	Les citoyens et les intervenants socio-économiques doivent être encouragés à participer au processus de décision, et il incombe au gouvernement de s'assurer que le mécanisme de consultation y est lié de façon efficace. Un processus plus ouvert permet d'appuyer davantage les choix politiques et suscite l'engagement des citoyens et des entreprises.

Sources : Organisation des Nations Unies (ONU), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Commission des Communautés européennes, Centre international Unisfera.

3.14 Lors de la vérification, nous nous sommes penchés principalement sur les assises présentées dans les parties ombragées du tableau. Ce sont d'ailleurs celles-ci qui ont grandement inspiré l'établissement des critères d'évaluation. Le développement durable doit être appliqué à plusieurs niveaux de la gestion. Il s'intègre à la mission et aux orientations stratégiques d'une entité. Il faut aussi qu'il soit pris en compte dans un programme de subventions, une politique administrative ou tout autre mécanisme de gestion. Ainsi, un projet conçu dans une perspective de développement durable vise un équilibre des dimensions sociale, économique et environnementale et leur intégration dans le processus de planification et de décision. Un tel projet prévoit aussi la participation des citoyens. Le concept de développement durable est à la base du projet présenté dans le tableau 3.

TABLEAU 3

EXEMPLE D'UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans un petit village en région, le chômage dépasse les 40 p.cent, l'exode des jeunes est massif et les personnes âgées les mieux nanties partent pour les villes. Les derniers agriculteurs ont vendu leurs quotas de production laitière, faute de relève. L'administration municipale décide alors de revitaliser le village.

Pour la relance, on suit un processus de consultation. On fait d'abord l'inventaire des savoir-faire culturels et des ressources disponibles, et chacun est appelé à mettre en valeur ses compétences. Avec l'aide de l'institution financière locale et du gouvernement, des prêts sont rendus disponibles pour créer de petites entreprises dans la fabrication et la commercialisation de produits du terroir. Une entreprise est créée pour mettre en vente les produits par Internet alors qu'une autre offre des forfaits écotouristiques mettant en valeur les paysages. Les terres des agriculteurs sont converties en divers élevages et les parties les plus fertiles sont consacrées à la production maraîchère, qui se fait selon les principes de l'agriculture biologique.

Ce projet répond aux conditions permettant de faire du développement durable ; en effet, il donne l'occasion à la population locale de devenir autonome et rend possible la mise en valeur de sa culture et l'établissement de liens avec le reste du monde et les autres personnes de la communauté. De plus, ce projet met en valeur la diversité des ressources accessibles. Ainsi, les trois dimensions du développement durable sont présentes :

Dimension sociale

Le projet permet d'occuper les membres de la communauté en mettant à contribution leur savoir-faire, ce qui améliorera leur sentiment d'appartenance et leur solidarité, en plus d'avoir des effets sur leur qualité de vie.

Dimension économique

La valeur ajoutée des produits distribués par Internet permet à la communauté de récolter des fonds qu'autrement elle n'aurait pu avoir. Cette injection dans l'économie locale produira des retombées positives pour les commerces locaux.

Dimension environnementale

Le fait que les produits soient issus de l'agriculture biologique et la mise en valeur des paysages donnent une valeur directe à l'environnement et assurent son maintien. La préservation des ressources devient donc une nécessité.

Sommets mondiaux

Le Sommet «planète Terre»: un catalyseur pour les gouvernements.

3.15 En 1992, les grands problèmes planétaires en matière d'environnement et de développement durable mènent à la tenue à Rio de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Cet événement, communément appelé le Sommet «planète Terre», a servi de catalyseur auprès des gouvernements; ceux-ci se sont donc engagés formellement dans la voie du développement durable.

3.16 Lors du Sommet mondial sur le développement durable tenu à Johannesburg en 2002, on a constaté que les progrès concernant le développement durable étaient très lents. Des pays participants, dont le Canada, ont réaffirmé leur engagement aux principes de Rio et se sont engagés à mettre en place, d'ici 2005, des stratégies nationales de développement durable. Le gouvernement du Québec a confié au MENV le mandat d'élaborer une stratégie québécoise à ce sujet, qui constituera le Plan vert du Québec. Ce plan, qui «devrait faire en sorte que le développement durable devienne une réalité de tous les jours[1]», était, au moment de nos travaux, toujours en phase d'élaboration.

Principaux intervenants gouvernementaux québécois

3.17 Le développement durable nécessite l'engagement de tous les ministères et organismes québécois, car ceux-ci ont des rôles plus ou moins importants à jouer aux points de vue économique, social ou environnemental. De façon particulière, certains remplissent des fonctions prépondérantes en matière d'orientation, de leadership, de promotion ou de consultation des citoyens.

3.18 Notons, à cet égard, le rôle du MCE; celui-ci a le mandat, entre autres, de veiller à la mise en œuvre des priorités retenues par le gouvernement. De plus, par l'entremise du Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable, créé en 2003, le ministère vise à assurer la cohérence des actions gouvernementales en ce qui concerne le développement durable.

3.19 Au cours de la dernière décennie, le gouvernement a souvent fait appel au MENV pour qu'il prenne en main plusieurs dossiers touchant le sujet. Ce ministère préside le Comité interministériel du développement durable (CIDD) depuis sa création en 1991 et tous les sous-comités qui y sont rattachés. En outre, afin de promouvoir le développement durable, le MENV siège au conseil d'administration d'un organisme à but non lucratif créé en 2000 par le gouvernement, soit le Fonds d'action québécois pour le développement durable. Ce dernier a pour mission de soutenir financièrement des projets qui permettent, entre autres, d'améliorer et de diffuser les connaissances et les pratiques respectueuses du développement durable.

1. Extrait du discours prononcé par le premier ministre le 29 avril 2003 à l'occasion de l'assermentation du Conseil des ministres.

3.20 Enfin, au regard de la consultation des citoyens, il faut souligner le rôle du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Celui-ci cherche à intégrer les aspects environnementaux, économiques, sociaux et culturels dans la prise de décision gouvernementale. Cet organisme a toutefois été exclu de nos travaux, car nous n'avons pas vérifié le volet « consultation des citoyens ».

Situation ailleurs au Canada

Ailleurs, des actions ont été entreprises pour encadrer le développement durable.

3.21 Sur la scène fédérale et dans certaines provinces, des actions ont été entreprises afin d'encadrer de diverses façons le développement durable et, à titre d'exemples, en voici quelques-unes.

3.22 Depuis 1995, tous les ministères fédéraux et certains organismes gouvernementaux sont tenus par la loi de produire une stratégie de développement durable en lien avec leurs activités. Ils doivent aussi rendre compte régulièrement des progrès accomplis à cet égard. Un poste de commissaire à l'environnement et au développement durable a également été créé; le mandat de celui-ci consiste, entre autres, à surveiller dans quelle mesure les ministères mettent en œuvre les plans d'action et atteignent les objectifs de leur stratégie de développement durable.

3.23 Pour sa part, l'Ontario s'est doté en 1994 d'une charte des droits environnementaux et a nommé un commissaire à l'environnement qui a notamment fait rapport sur le développement durable. Quant au Manitoba, il a adopté en 1997 une loi sur la question. De même, l'Alberta a rendu public en 1999 son engagement en cette matière et a aussi élaboré une stratégie de mise en œuvre s'y rapportant.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

3.24 Au cours des dernières années, certains de nos travaux ont porté sur des aspects du développement durable. Les sujets suivants ont été abordés dans des rapports du Vérificateur général à l'Assemblée nationale : pollution d'origine agricole (1995-1996, tome I) ; changements démographiques (2000-2001, tome II) ; gestion de la ressource forestière (2001-2002, tome II) ; surveillance et contrôle de l'eau (2002-2003, tome II). Toutes ces vérifications soulevaient des problèmes liés au concept de développement durable.

3.25 Les travaux évoqués ci-dessus nous ont permis de déceler des lacunes relatives à l'intégration du développement durable dans les activités. Ces lacunes démontrent l'à-propos de jeter un regard sur la situation et de voir si cette intégration est une réalité au gouvernement du Québec.

3.26 De façon précise, la présente vérification comporte deux objectifs. D'une part, nous voulions évaluer si l'encadrement gouvernemental en matière de développement durable favorise l'intégration du concept dans les activités

respectives des ministères. D'autre part, nous cherchions à apprécier dans quelle mesure ces derniers intègrent le concept de développement durable dans leurs processus de décision. Les objectifs de vérification et les critères d'évaluation apparaissent à l'annexe 1.

3.27 Nos travaux ont été menés principalement auprès des six ministères suivants : le MCE pour l'encadrement gouvernemental et la reddition de comptes, le MENV, le MAPAQ, le MDERR, le MEQ et le MTQ. La mission et les responsabilités de ces entités sont présentées à l'annexe 2.

3.28 Les entrevues avec les représentants de ces ministères de même que l'analyse de la documentation pertinente ont constitué le cœur de nos travaux. Nous avons également effectué un sondage auprès de six autres ministères afin d'obtenir un portrait plus complet de la situation. On trouvera à l'annexe 3 la liste des ministères visés par nos travaux et, à l'annexe 4, des extraits des questions posées. Bien que nous nous soyons fondés sur l'ensemble de l'information obtenue pour formuler nos constats, les recommandations émises visent principalement les six ministères vérifiés. Nos travaux se sont échelonnés d'octobre 2003 à février 2004.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

3.29 Au cours des dernières années, le gouvernement a pris la voie du développement durable. Cependant, le chemin à parcourir est long et les résultats à ce jour sont peu probants. Ainsi, l'encadrement gouvernemental actuellement en place ne favorise pas une réelle intégration des principes de ce développement dans les activités des ministères. Le manque de clarté quant au concept, l'absence d'un chef de file dans le domaine, le nombre limité d'outils méthodologiques disponibles et une vigie peu efficace sur le sujet expliquent en grande partie pourquoi l'intégration recherchée n'est toujours pas atteinte. Il en résulte que, même si nous recensons des initiatives ministérielles ou gouvernementales en matière de développement durable, celles-ci sont ponctuelles et ne permettent pas un enracinement profond des principes dans les processus de prise de décision.

Le degré d'avancement des ministères est fort variable.

3.30 Le degré d'avancement des ministères à l'égard de l'intégration du concept de développement durable est fort variable. Ainsi, le développement durable est davantage au centre des préoccupations de certains ministères vérifiés ; par conséquent, plus d'actions sont accomplies le concernant. C'est notamment le cas du MENV, du MAPAQ et du MTQ, qui ont amorcé le virage depuis plusieurs années. Quant aux autres, ils ont un retard à combler.

3.31 En matière de reddition de comptes, les ministères ont de la difficulté à évaluer dans quelle mesure les actions réalisées sont en relation avec le développement durable et provoquent les effets escomptés en la matière.

Encadrement gouvernemental

Orientations gouvernementales

3.32 Des orientations gouvernementales claires sont essentielles pour assurer le respect des principes du développement durable; elles doivent être compréhensibles et leur importance ne doit soulever aucun doute. À leur lecture, les ministères et organismes doivent en saisir la portée et comprendre la participation qu'ils sont tenus d'apporter à l'effort collectif. En outre, un leadership doit être assuré et un acteur ayant l'autorité légitime doit exercer la coordination. Actuellement, l'encadrement gouvernemental en place ne favorise pas une réelle intégration des principes de ce développement dans les activités des ministères.

3.33 Au Québec, le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques du MCE transmet les orientations gouvernementales à tous les ministères et organismes. En 1999, le gouvernement a intégré dans ses orientations stratégiques le développement durable. Ce dernier figure toujours à titre d'orientation particulière dans la mise à jour qu'il a faite de ses orientations pour 2001-2003. Les invitations faites par le gouvernement par rapport à cette orientation sont présentées dans le tableau 4. Ainsi, chaque ministère ou organisme est invité notamment à tenir compte du développement durable dans son secteur d'activité et à l'intégrer de manière explicite dans sa planification stratégique, de façon que les principes qui le sous-tendent se reflètent dans ses actions. Parmi les ministères vérifiés, seul le MENV a répondu à cette invitation et a pris clairement en considération le développement durable dans sa propre planification stratégique.

TABLEAU 4

TENEUR DE L'ORIENTATION STRATÉGIQUE CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Orientation 2.2.4 Favoriser le développement durable et la protection de l'environnement
« [...] le gouvernement invite les ministères et organismes à :
• prendre en considération le développement durable, chacun dans leur secteur d'activités, et à l'intégrer explicitement dans leur planification stratégique ;
• favoriser une gestion et une utilisation durable des ressources naturelles et énergétiques dans une optique de gestion intégrée ;
• adopter et mettre en place la politique de gestion de l'eau et resserrer les normes en matière de contrôle de la qualité de l'eau potable ;
• collaborer à la mise en œuvre de la Stratégie québécoise sur la diversité biologique ;
• réduire la pollution par l'accélération du virage agroenvironnemental et une meilleure gestion des matières résiduelles ;
• viser la réduction des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre en lien avec le Plan d'action québécois sur les changements climatiques ;
• exercer un meilleur contrôle sur la qualité des aliments, notamment par la mise en place d'un système de traçabilité des aliments. »

Source : Orientations stratégiques 2001-2003 du gouvernement du Québec.

Des ministères associent le développement durable à l'environnement.

3.34 Pour la plupart des ministères sondés, le concept demeure ambigu : quelques-uns associent davantage le développement durable à l'environnement. Aussi, certains d'entre eux pensent ne pas être concernés par cette orientation et les invitations qu'elle contient, qui sont de fait peu explicites quant aux dimensions sociales et économiques. Par conséquent, certains ministères ayant avant tout une vocation sociale ne se sentent pas touchés par elle. Pourtant, des enjeux sociaux tels que la pauvreté et l'accès à la scolarisation sont directement liés au développement durable.

3.35 Par contre, lorsque les ministères comprennent les invitations du gouvernement, plus d'actions sont entreprises. C'est le cas, par exemple, pour l'invitation liée à la mise en œuvre de la *Stratégie québécoise sur la diversité biologique*, coordonnée par le MENV. Celle-ci a notamment pour but la conservation, dans une perspective de développement durable, de la diversité biologique des espèces et des écosystèmes. Les travaux réalisés à cet égard ont su mobiliser de nombreux ministères.

Pas de chef de file pour le développement durable.

3.36 Par ailleurs, le gouvernement n'a pas désigné de chef de file en ce qui concerne le développement durable ; ainsi, les ministères sont en quelque sorte laissés à eux-mêmes. De plus, notre sondage révèle que ceux-ci estiment ne pas avoir de responsabilités clairement définies en la matière.

3.37 Dans les faits, le MENV a souvent, au cours des dernières années, fait fonction de coordonnateur pour ce qui est de plusieurs dossiers interministériels ayant un lien avec le développement durable. Cependant, il n'a jamais été reconnu comme le chef de file en la matière au niveau gouvernemental, de sorte qu'il n'a pas toujours les coudées franches pour influencer l'ensemble des ministères dans la poursuite des objectifs liés au concept.

3.38 Le CIDD a également joué un rôle important dans la promotion du développement durable au sein du gouvernement. Ce comité interministériel, qui constitue une assemblée consultative, a la tâche de favoriser la concertation afin d'harmoniser les diverses interventions dans le domaine. En assumant la présidence de ce comité et de tous les sous-comités qui y sont rattachés, le MENV a pu accompagner les ministères et partager ses connaissances afin de faciliter la compréhension du concept. De fait, 7 des 11 ministères interrogés soutiennent que leur participation à ce comité leur permet de progresser dans la voie du développement durable. Un ministère a aussi mentionné que sa collaboration au CIDD lui permettait de joindre ses préoccupations à celles des autres participants, en vue d'une démarche gouvernementale concertée.

3.39 Toutefois, l'efficacité de cette assemblée est réduite pour les raisons ci-dessous. D'une part, les membres du comité se sont réunis au cours des dernières années en moyenne de trois à quatre fois l'an, ce qui nous semble trop peu. Cette opinion est d'ailleurs partagée par certains ministères. D'autre part, les représentants ministériels assistant aux réunions ne peuvent pas toujours

influencer la prise de décision à l'intérieur de leur ministère respectif. Pourtant, le comité a été créé à l'intention des sous-ministres adjoints des ministères, mais ceux-ci sont rarement présents aux rencontres. Par conséquent, le CIDD peut certes avoir une influence; cependant, il lui est plus difficile de provoquer une vague de fond importante afin que le manque de clarté quant au concept s'estompe et que le rôle qui doit être joué par les ministères se précise.

3.40 Somme toute, ces facteurs expliquent en partie la tiédeur de l'engagement des ministères par rapport au concept.

Outils méthodologiques

Peu d'outils méthodologiques sont utilisés.

3.41 Pour que les ministères puissent comprendre le concept et se l'approprier, le gouvernement se doit de les soutenir. L'une des façons d'y parvenir est de veiller à ce qu'ils aient accès à des outils méthodologiques se rapportant au développement durable. Ces outils ont pour fonction de faciliter l'intégration des trois dimensions du concept dans la planification et la gestion des activités des ministères. À cause des besoins variés, il faut pouvoir compter sur plusieurs formes d'outils méthodologiques. Bien que des travaux en ce sens aient été réalisés au gouvernement, peu ont abouti; il n'y a donc pas beaucoup d'outils qui peuvent être utilisés.

Évaluation environnementale stratégique

3.42 L'évaluation environnementale stratégique (EES) consiste en un processus systématique, formel et exhaustif. Dans une perspective de développement durable, son application facilite la prise en compte des conséquences environnementales lors de l'adoption ou de la révision de politiques, de plans ou de programmes gouvernementaux. Cet outil, constitué de critères d'évaluation, a fait ses preuves dans de nombreuses administrations, dont le gouvernement fédéral canadien et divers États de l'Union européenne. L'EES fait appel à des méthodes d'évaluation rigoureuses et peut s'appliquer notamment à des ententes de commerce international, à des politiques énergétiques ainsi qu'à des plans de transport.

L'évaluation environnementale stratégique n'est toujours pas employée.

3.43 Depuis 1995, le gouvernement reconnaît que l'EES est un outil potentiel de développement durable. À la suite des travaux du CIDD, le MENV a élaboré en 2002 une proposition de politique gouvernementale à ce sujet. Cette proposition fait toujours l'objet de discussions. Bref, même si près de neuf ans se sont écoulés, l'outil n'est toujours pas employé dans le processus de prise de décision gouvernemental.

Grille d'analyse

3.44 Composée de lignes directrices, d'objectifs et d'indicateurs, la grille d'analyse est une autre façon d'évaluer a priori la capacité des projets à satisfaire aux conditions du développement durable. Le Secrétariat du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable du MCE, créé en 2003, s'est récemment doté d'une grille d'analyse. Celle-ci lui servira à évaluer les projets qui lui sont soumis, ce qui lui permettra de voir si le développement durable y est intégré.

Guide d'accompagnement

3.45 La production de guides méthodologiques constitue un moyen d'aider les ministères à déterminer leurs objectifs en la matière, à mettre en place des mesures, à entreprendre des activités et des projets et à dresser des plans d'action pour les réaliser. En effet, ces guides décrivent les différentes étapes à suivre pour que le développement durable soit intégré dans les activités.

3.46 À titre d'exemple, le *Guide de l'écogouvernement*, publié par le gouvernement canadien, a pour but d'aider les ministères fédéraux à préparer leurs stratégies de développement durable. Ce guide fait ressortir l'importance de ce développement; il explique le concept et permet aux ministères d'en inclure les principes dans leurs réalisations.

3.47 Pour sa part, le MENV a réalisé en octobre 2000 une compilation de divers documents en vue de rédiger un guide de mise en œuvre du développement durable. En février 2004, ce guide n'était pas encore complété. Toutefois, le ministère, dans le cadre de l'élaboration du Plan vert, poursuit sa réflexion quant aux instruments, aux outils et aux modalités organisationnelles à privilégier.

Vigie

3.48 La revue des nouvelles approches de gestion adoptées par les pays les plus avancés de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montre que le maintien d'une information à jour est l'une des clefs de voûte concernant l'élaboration d'indicateurs, la préparation de rapports et l'évaluation des progrès accomplis à l'égard du développement durable.

3.49 Une vigie efficace consiste à surveiller de façon systématique et constante la diffusion d'information sur un sujet précis. L'activité vise principalement à approfondir les connaissances et à les partager. La vigie est orientée vers les besoins et les priorités des utilisateurs; elle leur permet d'être au courant des meilleures pratiques ainsi que des plus récents développements. Le cas échéant, elle constitue le début d'une démarche conduisant à l'élaboration de moyens et d'outils qui rendront possible l'obtention des résultats visés.

Les travaux de vigie ont une portée assez limitée.

3.50 Au Québec, les travaux de vigie à l'égard du développement durable ont une portée assez limitée.

3.51 Certes, le CIDD s'est donné un objectif de vigie. Toutefois, les retombées à ce jour sont peu importantes. En 2001, il a rédigé un guide dans lequel sont recensées certaines pratiques observées à l'extérieur de la province. Comme ce travail était ponctuel, il ne revêt pas le caractère continu que l'on attend d'une vigie.

3.52 Par ailleurs, le Réseau de veille intégrée sur les politiques publiques, supervisé par le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques du MCE, remplit partiellement les besoins en la matière. En effet, ce réseau structure la recherche et la collecte de données auprès des ministères et organismes et cible des sujets de première importance. Cependant, puisque le développement durable ne constitue plus, depuis 2002, un sujet prioritaire pour le réseau, l'utilité de ce dernier dans le domaine est restreinte.

3.53 Par conséquent, les ministères sont peu informés des meilleures pratiques, de sorte qu'il leur est difficile de profiter des expériences vécues ailleurs.

3.54 Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif

- **de fournir un encadrement gouvernemental en matière de développement durable afin que les ministères**
  - **comprennent les attentes qui leur sont adressées et y répondent;**
  - **reconnaissent les entités qui ont des rôles précis à jouer;**
- **de veiller à ce que des outils méthodologiques soient mis à la disposition des ministères pour les aider à mettre en œuvre le développement durable dans leurs activités;**
- **de s'assurer qu'une vigie efficace relativement au développement durable est réalisée.**

Intégration ministérielle

3.55 Les ministères peuvent influencer les décisions qui se prennent par rapport au développement durable; leur capacité, différente à cet égard, est fonction de leur rôle et de leurs responsabilités. Chacun est donc tenu d'analyser sa mission et son mandat afin de déterminer sa capacité d'agir dans ce domaine et d'intégrer le développement durable dans ses processus de décision.

3.56 Pareille analyse doit se concrétiser dans des orientations et des objectifs. Il faut également que des moyens soient mis en œuvre pour appuyer la prise de décision et, finalement, atteindre les objectifs. De surcroît, les mécanismes décisionnels, qui soutiennent les moyens élaborés, doivent intégrer le développement durable, et cela, dans les différents paliers de gestion. En fait, il est nécessaire que le développement durable serve de toile de fond dans l'élaboration des plans stratégiques, des plans d'action et des programmes des ministères. La figure 1 illustre une des façons d'assurer son intégration complète dans le cadre de gestion.

FIGURE 1

INTÉGRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

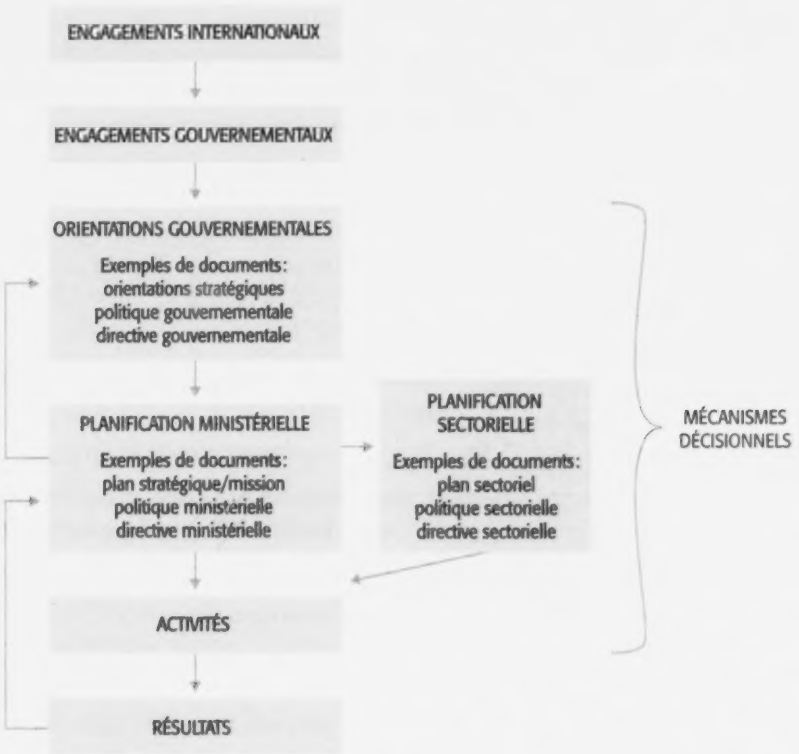
3.57 Pour leur part, plusieurs pays de l'Union Européenne ont mis en place des mécanismes décisionnels qui permettent une intégration du développement durable dans leurs activités. Au Québec, nous constatons qu'actuellement, aucun des ministères vérifiés n'a intégré de façon satisfaisante cette approche dans ses mécanismes décisionnels, ce que nous commentons dans les sections qui suivent.

Mission et planification stratégique

3.58 La mission de quatre ministères vérifiés mentionne précisément le développement durable. Le MENV et le MDERR, pour leur part, satisfont à une exigence légale; quant au MAPAQ et au MTQ, leurs préoccupations sur le sujet se sont traduites par un ajout à leur énoncé de mission, comme en fait foi l'annexe 2. Bien que la mission constitue la pierre angulaire de la planification stratégique, le fait d'y inclure la notion du développement durable n'est pas suffisant pour assurer sa

FIGURE 1

INTÉGRATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



3.57 Pour leur part, plusieurs pays de l'Union Européenne ont mis en place des mécanismes décisionnels qui permettent une intégration du développement durable dans leurs activités. Au Québec, nous constatons qu'actuellement, aucun des ministères vérifiés n'a intégré de façon satisfaisante cette approche dans ses mécanismes décisionnels, ce que nous commentons dans les sections qui suivent.

Mission et planification stratégique

3.58 La mission de quatre ministères vérifiés mentionne précisément le développement durable. Le MENV et le MDERR, pour leur part, satisfont à une exigence légale ; quant au MAPAQ et au MTQ, leurs préoccupations sur le sujet se sont traduites par un ajout à leur énoncé de mission, comme en fait foi l'annexe 2. Bien que la mission constitue la pierre angulaire de la planification stratégique, le fait d'y inclure la notion du développement durable n'est pas suffisant pour assurer sa

prise en compte dans les activités. Pour ce faire, les liens entre la mission, les orientations et les objectifs du plan stratégique doivent être clairement démontrés. Quand les dimensions du développement durable sont absentes des orientations et des objectifs, les ministères peuvent difficilement s'assurer de l'intégration de ce développement dans toutes leurs activités.

Le MENV est le seul ministère vérifié qui mentionne explicitement le développement durable dans son plan stratégique.

3.59 Dans les faits, parmi les ministères vérifiés, seul le MENV fait explicitement mention du développement durable dans ses orientations. Son plan stratégique contient une orientation visant à favoriser son application au sein de la société québécoise; cette orientation comporte également un objectif de coordination interministérielle. Toutefois, elle ne recouvre pas l'ensemble de ses processus.

3.60 En plus du MENV, le MAPAQ et le MTQ ont pris en considération dans leur plan stratégique quelques-unes des invitations gouvernementales en matière de développement durable. Celle touchant la traçabilité des aliments et celle concernant les changements climatiques ont entre autres retenu leur attention. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais il faudrait que le développement durable soit pris en considération dans l'ensemble des activités d'un ministère pour que l'on puisse parler d'une intégration complète du concept. Pour ce qui est du MEQ et du MDERR, leur planification stratégique ne contient rien à cet égard.

3.61 Cinq des six autres ministères sondés affirment qu'ils n'intègrent pas le développement durable dans leur planification stratégique.

3.62 Outre la mission et la planification stratégique, il peut exister des documents liés au développement durable. Par exemple, une politique présentant les orientations ministérielles, si elle est assortie de plans d'action se rapportant à toutes les activités d'un ministère, peut inciter les gestionnaires et les employés à la prendre en compte. Pour mettre le développement durable en évidence, le MAPAQ et le MTQ se sont dotés d'une telle politique. Cependant, le plan d'action qui devrait l'accompagner est soit absent soit incomplet.

3.63 Signalons une initiative intéressante de la part du MDERR : la Direction générale de l'industrie et du commerce a produit un plan qui contient des actions touchant le développement durable. Par exemple, ce plan prévoit la tenue de conférences avec sa clientèle qui visent à développer des meilleures pratiques d'affaires intégrant le concept. Ce plan ne concerne toutefois pas l'ensemble des activités du ministère.

Mécanismes décisionnels

L'approche n'est pas correctement intégrée dans les mécanismes décisionnels.

3.64 Les ministères vérifiés ont mis en place des mesures qui vont dans le sens du développement durable. Par contre, aucun n'a intégré de façon satisfaisante le concept dans ses mécanismes décisionnels. Ainsi, les mécanismes que nous avons évalués ne recouvrent que partiellement le concept, car l'ensemble des dimensions du développement durable n'y est pas considéré.

3.65 À titre d'exemple, pour certains programmes de subvention aux producteurs agricoles, le MAPAQ a élaboré une grille dans laquelle les impacts environnementaux des projets soumis sont pris en compte. Toutefois, même si les critères d'admissibilité touchent des aspects économiques et sociaux, aucune grille n'a été conçue afin de s'assurer que ces aspects sont évalués au regard du développement durable. Par conséquent, il pourrait arriver qu'un projet satisfaisant sur le plan environnemental ne soit pas valable économiquement ou ne soit pas acceptable pour la population locale.

3.66 En 1999 et en 2000, le MENV a aussi élaboré et testé une grille d'évaluation afin de tenir compte du développement durable dans l'une de ses activités, soit l'évaluation environnementale des projets majeurs. Cette grille, qui prenait en considération les trois dimensions du concept, n'est toutefois pas utilisée pour évaluer les projets. Elle constituait pourtant un bon exemple de mécanisme décisionnel, car elle permettait d'assurer de façon uniforme la prise en compte du concept dans l'analyse.

3.67 En outre, quatre des six autres ministères sondés affirment ne pas avoir pris de mesures pour s'assurer que le développement durable est inclus dans leurs mécanismes décisionnels.

Sensibilisation au concept

3.68 La compréhension du concept de développement durable est ardue et son application, complexe. Néanmoins, ce développement doit devenir un mode de pensée, un réflexe de gestion qui fait partie de la culture organisationnelle. Il est donc important de sensibiliser le personnel des ministères à ce sujet, eu égard au champ d'activité et à la sphère d'influence de chacun, afin que tous se sentent concernés. Les ministères ne peuvent s'en remettre uniquement à la nature de leurs activités pour parvenir à intégrer le développement durable.

3.69 La plupart des gestionnaires rencontrés ont montré un intérêt marqué pour la question. Certains souhaiteraient être en mesure de pouvoir intégrer le développement durable dans l'élaboration de politiques, de directives, de plans et de programmes ou dans leurs activités.

Pas de mécanismes pour s'assurer que le personnel est sensibilisé au concept.

3.70 Cependant, aucun des ministères vérifiés ou sondés ne s'assure que l'ensemble de son personnel est sensibilisé au concept. Souvent, seuls les employés directement concernés par des dossiers connexes ont accès à l'information. Pareille situation ne favorise pas l'intégration du développement durable dans les activités des ministères ni dans leurs mécanismes décisionnels. En conséquence, les connaissances sur le sujet et la compréhension de celui-ci restent floues.

3.71 En outre, à l'intérieur d'un même ministère, les travaux qui traitent du développement durable s'effectuent parfois dans un nombre limité d'unités administratives, comme c'est le cas au MDERR. Cette façon de faire ne facilite pas

non plus l'intégration du développement durable. Du reste, l'OCDE affirme que chacun des services doit se sentir interpellé par le concept afin d'être partie prenante à son intégration.

3.72 Nous avons recommandé aux ministères

- **d'intégrer le développement durable dans leurs processus de décision respectifs ou d'en poursuivre l'intégration;**
- **de s'assurer que l'ensemble de leur personnel est sensibilisé au concept de développement durable, en fonction du champ d'activité et de la sphère d'influence de chacun.**

Reddition de comptes

3.73 Une bonne reddition de comptes suppose avant tout l'utilisation d'indicateurs pour évaluer l'atteinte des objectifs tant gouvernementaux que ministériels. On pourra alors porter un regard juste sur l'évolution de la situation.

3.74 Créée par le gouvernement fédéral en 1994, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) vise notamment à proposer des mesures qui permettront de trouver un juste équilibre entre la prospérité économique et la protection de l'environnement. Elle a défini six indicateurs relativement au développement durable : tendance de la qualité de l'air, qualité de l'eau douce, émissions de gaz à effet de serre, couvert forestier, étendue des terres humides et niveau de scolarité. Il est possible, au moyen de ces indicateurs, de dresser un portrait national. L'Organisation des Nations Unies (ONU) a également élaboré plus d'une centaine d'indicateurs ayant trait au développement durable ; ceux-ci peuvent être utilisés pour faciliter sa mise en œuvre. Notons, entre autres, le taux d'alphabétisation, l'espérance de vie à la naissance, le taux de chômage, le nombre de femmes actives pour 100 hommes actifs.

La reddition de comptes est insuffisante.

3.75 La reddition de comptes gouvernementale et ministérielle au regard du développement durable présente des lacunes et est insuffisante. Les orientations stratégiques gouvernementales ne sont pas accompagnées d'objectifs ni d'indicateurs. N'ayant pas de phare, les ministères peuvent difficilement produire une reddition de comptes portant sur les progrès réalisés en la matière. En fait, la reddition de comptes qui nous a paru la plus intéressante à cet égard est celle relative à certains travaux interministériels.

Reddition de comptes gouvernementale

3.76 Au fil des ans, le gouvernement a dressé, sous la coordination du MENV, trois bilans sur la situation du développement durable au Québec, soit *Mise en œuvre d'Action 21 : exemples d'initiatives du gouvernement du Québec en matière de développement durable* (1996), *Rapport du Québec sur le développement durable* (2002) et *Une décennie de mise en œuvre d'Action 21 au Québec* (2002).

3.77 Ces bilans fournissent des renseignements sur des initiatives identifiées comme étant liées au développement durable; néanmoins, aucun ne permet de suivre l'évolution de la situation. Pour cette raison, ces bilans ne peuvent constituer des redditions de comptes suffisantes.

3.78 D'une part, il est difficile pour le lecteur d'apprécier dans quelle mesure les initiatives s'inscrivent dans l'optique du développement durable. En effet, la façon dont elles tiennent compte des trois dimensions du concept n'est pas démontrée. D'autre part, il n'y a pas d'objectifs ni de cibles quant au développement durable dans ces trois documents.

Le portrait du développement durable au Québec demeure inachevé.

3.79 Étant donné l'absence de points de comparaison, il est difficile d'évaluer les progrès réalisés. Par conséquent, il devient ardu d'apprécier réellement la performance du Québec en matière de développement durable et de la faire valoir sur la scène internationale. Pour toutes ces raisons, le portrait du développement durable au Québec demeure, depuis 1992, inachevé.

Reddition de comptes ministérielle

Il n'est pas toujours possible d'évaluer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints.

3.80 Le rapport annuel de gestion constitue le mécanisme de reddition de comptes reconnu par la *Loi sur l'administration publique*. Les derniers rapports des ministères vérifiés font à tout le moins mention de cibles et d'objectifs pouvant être rattachés au développement durable. Cependant, bien que ceux-ci renseignent sur la nature des actions entreprises, ils ne permettent pas d'en apprécier les effets. Ainsi, la reddition de comptes ministérielle est incomplète. Par exemple, en ce qui concerne les orientations portant sur la gestion de l'eau, le MENV, dans son *Rapport annuel de gestion 2002-2003*, donne notamment comme indicateurs le nombre d'inspections ainsi que la mise en vigueur de règlements ou d'ententes. Semblable reddition de comptes permet de présenter les activités réalisées à l'égard de la gestion de l'eau. Toutefois, de tels indicateurs ne permettent pas d'évaluer les effets de ces activités sur la qualité de la ressource. En outre, la plupart des ministères vérifiés ou uniquement sondés affirment qu'ils n'ont pas effectué de reddition de comptes portant précisément sur le sujet.

3.81 Pourtant, lorsque les ministères ont eu à unir leurs efforts pour mettre en œuvre des stratégies axées sur des problèmes particuliers et communs, les résultats observés ont été intéressants. La *Stratégie québécoise sur la diversité biologique* constitue à cet égard un bon exemple. Celle-ci, qui requiert la participation de 10 ministères et de 4 organismes paragouvernementaux, contient 25 indicateurs englobant 632 activités. L'analyse de la reddition de comptes relative à cette stratégie ainsi que de celle liée au plan d'action *Un environnement à valoriser* montre que, de manière générale, ce type de travaux permet d'évaluer les effets des activités effectuées. De fait, ces documents présentent des indicateurs de mesure et des objectifs précis à atteindre. Par exemple, la *Stratégie québécoise sur la diversité biologique* contient un objectif et un indicateur portant sur la mesure

de la superficie des territoires protégés. Par conséquent, si l'on peut produire une telle reddition de comptes pour des travaux nécessitant le concours de plusieurs acteurs, les ministères pourraient en faire autant pour leurs propres activités.

3.82 Nous avons recommandé au ministère du Conseil exécutif de dresser des bilans qui rendent possible l'évaluation des progrès réalisés en matière de développement durable.

3.83 Nous avons recommandé aux ministères de définir des objectifs, des cibles et des indicateurs qui permettront d'apprécier les effets de leurs actions dans ce domaine.

3.84 Résumé des commentaires des ministères

Commentaires généraux. De façon générale, les ministères sont d'accord avec les recommandations que l'on trouve dans ce rapport et certains, notamment le MAPAQ et le MTQ, sont également satisfaits de constater que les efforts et les réalisations de longue date de leurs ministères sont reconnus. Le MCE et le MENV soulignent pour leur part qu'une stratégie de développement durable gouvernementale comprenant un échéancier et des résultats, le Plan vert, est en cours d'élaboration et sera présentée en 2004. Cette démarche est d'ailleurs inscrite-comme priorité d'action dans le document *Briller parmi les meilleurs* ainsi que dans le Plan annuel de gestion des dépenses 2004-2005 du MENV.

3.85 Résumé des commentaires du ministère du Conseil exécutif

Pour ce qui est de l'encadrement gouvernemental, le ministère précise que « le développement durable est considéré comme une orientation stratégique dans le cadre de la planification gouvernementale et le ministère de l'Environnement joue un rôle de coordination à divers égards, comme le souligne le rapport. De plus, il apparaît essentiel de rappeler la mise sur pied du Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable. Composé de 12 ministres, ce comité joue un rôle hautement stratégique dans la prise de décision gouvernementale, puisque tous les dossiers gouvernementaux à caractère économique soumis au Conseil des ministres y sont examinés au préalable et font l'objet de recommandations. Conformément à son mandat, ce comité intègre le concept et les principes du développement durable dans l'examen des dossiers. Il joue ainsi un rôle déterminant dans l'appropriation du concept de développement durable. »

Il ajoute qu' « il y a lieu cependant de poursuivre la réflexion quant aux moyens, à savoir quels sont plus précisément les responsabilités d'encadrement et le rôle des divers intervenants gouvernementaux, les instruments requis et les modalités organisationnelles à privilégier ».

En ce qui concerne la vigie, le ministère énonce qu' « il y aurait aussi lieu de voir si la désignation du développement durable comme cible de vigie pour l'ensemble des ministères constituerait une amélioration significative à l'activité de veille en développement durable. La question sera envisagée dans les prochains mois par les responsables qui procèdent actuellement à la révision des cibles de veille en fonction des priorités du plan gouvernemental *Briller parmi les meilleurs.* »

Le ministère ajoute que la reddition de comptes relative au développement durable « ne doit pas être considérée séparément de celle portant sur l'ensemble des actions gouvernementales. Des progrès significatifs ont été accomplis particulièrement depuis les premiers gestes de modernisation du gouvernement, même s'il faut reconnaître que des améliorations sont nécessaires. À ce titre, mentionnons qu'une nouvelle ronde d'élaboration des plans stratégiques ministériels est lancée et la préoccupation d'une reddition de comptes rigoureuse est au centre des discussions engagées avec les ministères et les organismes gouvernementaux concernés. »

3.86 Résumé des commentaires du ministère de l'Environnement

Relativement à l'intégration ministérielle, le ministère énonce qu'il « entreprendra la rédaction d'un plan d'action ministériel qui précisera les objectifs qu'il entend mettre en œuvre pour respecter les principes de développement durable dans ses domaines de compétence et de responsabilité ». Le ministère tient cependant à souligner qu'il « a posé plusieurs gestes concrets qui lui permettent de favoriser l'intégration du développement durable dans ses interventions, notamment en incluant le concept dans sa mission et en dotant depuis 1999 sa planification stratégique d'objectifs précis sur ce sujet. Il s'est aussi donné comme ligne de conduite de faire en sorte que ses grands programmes, ses stratégies et ses politiques s'inscrivent dans le cadre du développement durable.

« Le ministère a aussi dédié une direction générale et une direction opérationnelle pour assurer le développement de ce concept, pour élaborer des outils méthodologiques et pour réaliser de la formation et de la promotion. Enfin, par divers moyens, notamment grâce à son site Internet et par la diffusion de ses orientations stratégiques, le ministère sensibilise son personnel dans le but de motiver de nouveaux comportements et de nouvelles attitudes.

« Pour ce qui est de l'évaluation environnementale des projets majeurs, mentionnons que cette activité repose sur une directive qui incite les promoteurs à adopter une politique de développement durable. La grille a été remplacée par une analyse adaptée à chacun des projets qui tient compte des préoccupations du public et des avis des professionnels du ministère de l'Environnement et qui considère le développement durable.

« Pour ce qui est de la reddition de comptes, il faut préciser que le MENV publie, en plus de son rapport annuel, des bilans et des indicateurs environnementaux. Par exemple, le ministère a produit depuis 1985 des bilans qui font état de l'évolution de la qualité de l'eau potable et des principales difficultés d'application du règlement. Ils sont donc des outils importants pour le ministère au regard de la mise à jour des exigences réglementaires et des actions à entreprendre pour corriger les lacunes rencontrées. Le prochain bilan est prévu pour juin 2006. »

3.87 Résumé des commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Le ministère précise que « le prochain plan stratégique (2004-2007) s'inscrira dans une perspective de développement durable, avec des orientations portant sur les diverses facettes de développement du secteur, dont certaines sont déjà incluses dans le Plan annuel de gestion des dépenses. Dans les prochains mois, nous verrons à susciter une réflexion qui nous permettra de statuer sur les modifications que nous pourrions apporter aux processus de planification et de décision ayant cours au ministère, de façon à poursuivre les efforts entrepris pour favoriser l'intégration du concept de développement durable dans nos activités. »

3.88 Résumé des commentaires du ministère du Développement économique et régional et de la Recherche

En plus de s'être doté d'une nouvelle loi qui considère le développement durable dans sa mission, le ministère souligne qu'il « intégrera cette nouvelle responsabilité dans le cadre de sa planification stratégique ministérielle 2004-2007, accompagnée de plans d'actions (sectoriels lorsque possible) concernant spécifiquement le déploiement d'activités de développement durable répondant aux attentes exprimées par le gouvernement.

« En ce qui concerne la définition de cibles et d'objectifs en matière de développement durable, le ministère rappelle que les recommandations du Vérificateur général du Québec seront prises en compte dans le processus de reddition de comptes ministériel actuellement en implantation, et que le ministère entend se doter d'indicateurs de gestion nécessaires pour assurer un suivi adéquat des orientations gouvernementales sous sa responsabilité et accorder une meilleure intégration aux mécanismes décisionnels, et cela, aux différents paliers de gestion. »

3.89 Résumé des commentaires du ministère de l'Éducation

D'emblée, le ministère de l'Éducation « partage les objectifs du gouvernement en matière de développement durable et il travaille, comme ministère, à l'atteinte de ces objectifs. Il suffit de penser à différentes mesures qu'il s'est données au cours des dernières années pour assurer, par exemple, la sauvegarde des petites écoles et l'intégration de tous à notre système d'éducation. »

Le ministère mentionne, par rapport à l'intégration ministérielle, ce qui suit : « Il est impératif que des ministères dont les actions peuvent avoir un effet immédiat et important sur le développement durable se donnent des règles de gestion claires en la matière, voire des politiques spécifiques à cet égard. Il faut comprendre que cela n'a pas le même caractère d'urgence pour le ministère de l'Éducation dont les actions directes n'ont pas cet effet immédiat.

« De plus, s'il n'est pas inscrit de façon spécifique dans les mécanismes décisionnels du ministère, le développement durable est néanmoins inscrit dans différents programmes d'études offerts par les réseaux d'enseignement et cela s'avère certes une façon efficace de participer à l'effort gouvernemental en la matière. »

3.90 Résumé des commentaires du ministère des Transports

Le ministère souligne qu'« en ce qui à trait à la concertation gouvernementale, il nous apparaît que le Comité interministériel sur le développement durable (CIDD) est un instrument des plus intéressants pour soutenir cette démarche ».

Concernant l'intégration ministérielle et la reddition de comptes, il fait état de ce qui suit : « Nous comprenons aussi que vous souhaitez que davantage d'actions soient entreprises et que des outils, permettant de faciliter la prise en compte des principes et des objectifs du développement durable et le suivi des réalisations, soient mis en place. C'est ce à quoi travaille le ministère, comme cela a été exposé lors des échanges qui ont eu lieu entre nos représentants respectifs. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation émanent principalement des principes de saine gestion. Nous avons également tenu compte des travaux des entités suivantes : l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, la Commission des Communautés européennes et le Centre international Unisfera. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

Évaluer si l'encadrement gouvernemental en matière de développement durable favorise l'intégration du concept dans les activités respectives des ministères.

Critères

Le gouvernement s'assure que :

- ses orientations dans ce domaine sont clairement communiquées aux ministères et que des responsabilités leur sont confiées à ce propos ;
- des outils méthodologiques sont disponibles pour aider les ministères à mettre en œuvre ses orientations quant à l'intégration du concept ;
- un bilan de la situation existant dans les ministères est dressé afin d'évaluer les progrès accomplis et de déceler les faiblesses à corriger ;
- une vigie est exercée de manière à suivre l'évolution du concept ailleurs dans le monde, à recenser les bonnes pratiques et à profiter de l'expérience acquise.

Objectif

Apprécier dans quelle mesure les ministères intègrent le concept de développement durable dans leurs processus de décision respectifs.

Critères

Les ministères :

- adaptent le concept à leur propre cadre de gestion et veillent à ce qu'il soit largement divulgué à l'interne ;
- prennent des mesures visant à ce que le développement durable soit inclus dans leurs mécanismes décisionnels ;
- possèdent l'information requise pour évaluer les effets de leurs actions en la matière et en rendre compte.

ANNEXE 2 – MISSION ET RESPONSABILITÉS DES ENTITÉS VÉRIFIÉES

Ministère du Conseil exécutif

Comme il est précisé dans son rapport annuel de gestion 2002-2003, il a pour mission première de conseiller et d'assister le premier ministre et le Conseil des ministres dans leur rôle de direction de l'État.

Il joue un rôle essentiel dans la coordination de l'action gouvernementale, dans le respect de sa cohérence et dans la mise en œuvre des priorités retenues par le gouvernement.

Le MCE s'est doté de comités ministériels permanents qui ont pour fonction de formuler au Conseil des ministres, dans une perspective de cohérence de l'action gouvernementale, leurs observations et leurs recommandations sur les mémoires ou les projets de décret qui leur sont soumis. L'objectif est de lui permettre de mieux cerner l'ampleur et la portée du sujet traité, de déterminer les solutions possibles, de choisir parmi ces solutions celle qui, dans les circonstances, se présente comme étant la meilleure et de mesurer les conséquences de tout ordre que la solution retenue implique. Un de ces comités s'intéresse particulièrement à la situation du développement durable, soit le Comité ministériel de la prospérité économique et du développement durable. Ce comité a pour mandat de s'assurer de la cohérence des actions gouvernementales dans les domaines du développement durable, de l'environnement, des ressources naturelles, des affaires municipales, du développement économique et régional et de l'allégement réglementaire.

Ministère de l'Environnement

Selon sa loi constitutive, sa responsabilité est d'assurer, dans une perspective de développement durable, la protection de l'environnement. Il préside le Comité interministériel du développement durable (CIDD) depuis sa création en 1991. Ce comité constitue une assemblée consultative qui joue un rôle de conseil en matière de développement durable auprès des ministères ou organismes. Il réunit autour d'une même table les ministères et organismes préoccupés de développement durable et cherche à renforcer les liens en vue d'une plus grande concertation gouvernementale et d'une meilleure cohésion. Ce comité s'est également doté d'un groupe de travail sur le développement durable ; ce dernier s'est fixé plusieurs objectifs qui concernent notamment la production d'orientations gouvernementales, la tenue d'activités de vigie et la rédaction de bilans.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Sa mission, telle qu'elle est mentionnée dans son plan stratégique 2001-2004, est d'influencer et de soutenir la croissance de l'industrie bioalimentaire québécoise dans une perspective de développement durable. Ses interventions touchent les domaines de la production, de la transformation, de la distribution, de la commercialisation et de la consommation des produits agricoles et alimentaires. Le ministère assure la conception et l'application des politiques et des programmes nécessaires au développement du secteur.

Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche

La *Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* a été sanctionnée le 18 décembre 2003. Par cette loi, on confie une nouvelle mission au ministère. Il s'agit de soutenir le développement économique et régional ainsi que la recherche en favorisant notamment la coordination et la concertation des différents acteurs des domaines économiques, scientifiques, sociaux et culturels. La perspective en est une de création d'emplois, de prospérité économique, de développement scientifique, de développement durable et de prise en charge de ce développement par les collectivités locales et régionales dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État.

Ministère de l'Éducation

Sa loi constitutive stipule que ses fonctions sont d'élaborer et de proposer au gouvernement des politiques relatives aux domaines de sa compétence. En vue notamment de promouvoir l'éducation et de contribuer, par la promotion, le développement et le soutien de ces domaines, à l'élévation du niveau scientifique, culturel et professionnel de la population québécoise et des personnes qui la composent. De plus, il doit également favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude. Enfin, il est tenu de contribuer à l'harmonisation des orientations et des activités avec l'ensemble des politiques gouvernementales et avec les besoins économiques, sociaux et culturels.

Ministère des Transports

Sa mission, telle qu'elle est précisée dans son plan stratégique 2001-2004, est d'assurer, sur tout le territoire du Québec, la mobilité des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement économique, social et durable du Québec.

ANNEXE 3 – MINISTÈRES VISÉS PAR NOS TRAVAUX

Ministère	Sondage	Vérification
Affaires municipales, Sport et Loisir	X	
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	X	X
Conseil exécutif		X*
Culture et Communications	X	
Développement économique et régional et Recherche	X	X
Éducation	X	X
Emploi, Solidarité sociale et Famille	X	
Environnement	X	X
Ressources naturelles, Faune et Parcs	X	
Santé et Services sociaux	X	
Sécurité publique	X	
Transports	X	X
Total	**11**	**6**

* Le ministère du Conseil exécutif a été vérifié relativement à l'encadrement gouvernemental et à la reddition de comptes seulement.

ANNEXE 4 – EXTRAITS DES QUESTIONS DU SONDAGE

Encadrement gouvernemental

Est-ce que votre ministère a des responsabilités clairement définies à l'égard du développement durable? Si oui, quelles sont-elles?

Un des axes d'intervention des orientations stratégiques 2001-2003 s'intitule « Favoriser le développement durable et la protection de l'environnement » et contenait certaines attentes particulières. Vous êtes-vous sentis concernés par une ou plusieurs de ces attentes?

Votre participation au Comité interministériel du développement durable (CIDD) vous permet-elle de progresser dans la voie du développement durable? Si oui, de quelle façon? Si non, pourquoi?

Intégration ministérielle

En matière de développement durable, votre ministère a-t-il élaboré une orientation, une politique, une stratégie, un plan d'action, un tableau de bord, des indicateurs de mesure ou tout autre élément pertinent?

Avez-vous pris des mesures afin de vous assurer que le développement durable est inclus dans vos mécanismes décisionnels (c'est-à-dire que le développement durable est pris en compte dans l'élaboration des programmes d'aide, des politiques, des directives, etc., que les trois volets sont considérés et que des mécanismes de suivi et de contrôle permettent de s'en assurer)?

Y a-t-il des éléments qui constituent un frein au développement durable dans votre ministère? Si oui, quels sont les principaux freins et comment pourrait-on améliorer la situation?

L'ensemble du personnel de votre ministère a-t-il été sensibilisé au concept de développement durable? Si oui, de quelle façon?

Reddition de comptes

Effectuez-vous une reddition de comptes portant précisément sur le développement durable (en d'autres mots, est-elle faite en fonction d'orientations, d'objectifs et d'indicateurs directement liés au développement durable)?

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME I

Chapitre

4

Gestion de la sécurité informatique

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	4.1
VUE D'ENSEMBLE	4.10
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	4.19
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	4.23
Encadrement central	4.24
Cadre de gestion gouvernemental	4.25
Responsabilités particulières	4.32
Action propre aux entités	4.41
Cadre de gestion organisationnel	4.42
Évaluation de la vulnérabilité et de l'efficacité du dispositif de sécurité	4.50
Planification de la sécurité informatique	4.54
Risques et mesures de sécurité liés aux systèmes et aux infrastructures critiques	4.61
Habilitation des personnes	4.64
Sensibilisation et formation	4.71
Continuité de service	4.75
Contrôle d'accès aux systèmes et aux données	4.81
Suivi de l'activité des systèmes	4.87
Services communs d'infrastructure	4.90
Tests d'intrusion réalisés aux fins de notre vérification	4.98
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Portrait de la sécurité informatique	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Martin Lessard
Directeur de vérification

Yves Denis
Claude Dion
Clarence Kimpton
Anik Michaudville
Caroline Nadeau
Guy Perron

Sigles utilisés dans ce chapitre

AGSIN	Architecture gouvernementale de la sécurité de l'information numérique
CANQ	Conservateur des Archives nationales du Québec
CF	Contrôleur des finances
CT	Conseil du trésor
DGSIG	Direction générale des services informatiques gouvernementaux
DGT	Direction générale des télécommunications
MJQ	Ministère de la Justice du Québec
MRCI	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RETEM	Réseau de télécommunication multimédia de l'administration publique québécoise
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SQ	Sûreté du Québec

FAITS SAILLANTS

4.1 L'application de mesures de sécurité informatique adéquates est essentielle à la mise en œuvre des programmes gouvernementaux. En effet, les atteintes à la sécurité peuvent avoir d'importantes répercussions sur le respect de la vie privée. Elles risquent aussi d'influer sur le maintien des services essentiels, la conduite des activités courantes et la productivité du personnel.

4.2 Cette vérification visait à nous assurer que la sécurité informatique bénéficie d'un encadrement approprié à l'échelle gouvernementale. Nous cherchions en outre à évaluer si les ministères et les organismes ont mis en place les composantes majeures en vue de protéger leurs actifs informationnels. Pour ce faire, nos travaux ont porté sur celles qui contribuent le plus à l'atteinte des résultats escomptés et dont l'absence ou la défaillance sont susceptibles d'entraîner la multiplication des incidents.

4.3 Nos travaux ont été menés auprès du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et de cinq autres entités auxquelles des responsabilités particulières ont également été confiées en matière de sécurité informatique. En ce qui a trait aux moyens de protection déployés, nous avons vérifié les activités menées à cet égard par le ministère du Revenu du Québec (MRQ), la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) ainsi que par deux directions spécialisées du SCT. La présente vérification s'est terminée en mars 2004.

4.4 L'information numérique et les échanges électroniques du MRQ, de la SAAQ et de la RAMQ sont généralement bien protégés contre les menaces les plus courantes. Nous avons cependant détecté des failles qui augmentent le risque, puisque le niveau de protection obtenu repose beaucoup plus sur l'expertise et l'implication des employés ainsi que la technologie que sur des processus bien établis.

4.5 Il appert que l'encadrement offert aux ministères et organismes est plutôt satisfaisant, même si le SCT doit améliorer certains points. Ainsi, le cadre de gestion est incomplet. D'abord, les guides appelés à soutenir l'application des principes énoncés tardent à venir. Ensuite, la notion de « domaine de confiance », introduite pour mobiliser toutes les parties afin qu'elles répondent aux mêmes exigences de sécurité, n'est pas encore intégrée dans la directive sur la sécurité. De plus, le plan gouvernemental de sécurité ne précise pas les résultats attendus. Nous avons aussi constaté que les activités de sensibilisation et de formation de l'effectif ne sont pas encadrées par un programme formel, qui favoriserait la satisfaction des besoins communs jugés prioritaires, au moment où ils sont ressentis. Enfin, pour procéder à l'authentification des utilisateurs, les services de certification gouvernementaux se multiplient, sans que la nécessité de chacun d'eux soit démontrée.

4.6 Quant à l'action propre aux entités, nous avons relevé quelques lacunes par rapport à l'encadrement qu'elles doivent assurer, en particulier le manque d'attention à l'égard du suivi de la performance de leur programme de sécurité. En outre, plusieurs processus consacrés à la protection des ressources informationnelles requièrent des améliorations. C'est le cas notamment de ceux qui servent à déterminer la vulnérabilité de l'entité, à planifier l'ensemble des activités en fonction des orientations et des risques, à baliser la sensibilisation et la formation des utilisateurs et des gestionnaires ainsi qu'à gérer adéquatement les mots de passe nécessaires à l'authentification des utilisateurs.

4.7 En ce qui a trait aux services communs d'infrastructure, le SCT n'a pas encore officialisé le cadre de gestion de la sécurité du réseau gouvernemental de télécommunication. Il n'exerce toujours pas les contrôles requis pour garantir la présence et l'efficacité des mesures visant à sécuriser ce réseau. Il n'est pas plus à même de veiller au maintien des services de traitement informatique sur toutes les plates-formes exploitées. Enfin, la planification des services communs que nous avons vérifiés est mal articulée et n'inclut pas l'élaboration d'indicateurs de performance.

4.8 Par ailleurs, nous avons réalisé des tests d'intrusion dans quatre entités pour sonder l'efficacité de leur dispositif de sécurité. Pour des raisons évidentes, le nom de ces entités, la nature exacte des tests ainsi que les résultats détaillés ne sont pas présentés dans ce rapport. Précisons que nous avons fait appel à des techniques ou à des outils facilement disponibles, en cherchant avant tout à simuler des scénarios selon lesquels une personne tentait d'accomplir une action répréhensible, souvent à l'intérieur du périmètre de sécurité. Nos travaux révèlent que la protection des actifs informationnels des quatre entités concernées est adéquate par rapport aux flux d'information qui proviennent du réseau Internet. Par contre, elle est moins efficace sur d'autres plans : la résistance des mécanismes de sécurité, la robustesse des mots de passe choisis par les membres de l'effectif, la pertinence des droits d'accès, la configuration des postes de travail et l'aménagement des lieux. Les lacunes détectées pourraient permettre de mener, dans certaines conditions, diverses activités inappropriées. Ainsi, un intrus serait capable d'accéder de façon illégitime à des systèmes informatiques ou à des données sensibles, de modifier des données ou des programmes, d'installer des programmes malveillants et d'empêcher le bon fonctionnement de plusieurs équipements.

4.9 Somme toute, notre vérification fait ressortir que les entités vérifiées s'appliquent à assurer la sécurité de leurs ressources informationnelles. Elle indique aussi que des gestes concrets devront être accomplis pour que leur action soit conforme aux meilleures pratiques en vigueur. Bien que nos constatations ne puissent être généralisées à l'ensemble de l'appareil gouvernemental, il n'en demeure pas moins que la sécurité informatique soulève certaines préoccupations, au moment où l'État s'engage à se rapprocher des citoyens en misant sur une utilisation plus intensive des technologies de l'information et des communications.

VUE D'ENSEMBLE

4.10 Peu importe leur taille, les entités recueillent, conservent, utilisent et diffusent une quantité de plus en plus grande d'information numérique pour réaliser leur mission. Ces renseignements sont parfois de nature personnelle ou confidentielle et ils ont, dans certains cas, une valeur légale, administrative, économique ou patrimoniale. Par conséquent, ils doivent être protégés, car des atteintes à la sécurité sont possibles. Parmi celles-ci, il convient d'évoquer l'usurpation d'identité, l'intrusion dans les réseaux et les systèmes informatiques, le détournement de communications, l'altération du contenu des banques d'informations ainsi que l'arrêt intempestif d'opérations critiques. L'impact de telles situations peut être considérable. Il suffit de penser au respect de la vie privée, au maintien des services essentiels à la conduite des activités courantes et à la productivité du personnel. Manifestement, l'application de mesures de sécurité adéquates est essentielle à la mise en œuvre des programmes gouvernementaux.

4.11 La sécurité informatique prend plus d'importance à mesure que le gouvernement en ligne se développe et que les communications électroniques, dont Internet, sont mises à profit. Un autre facteur de risque vient de l'existence d'outils technologiques peu coûteux et relativement accessibles, qui permettent à tout utilisateur quelque peu averti de perpétrer des attaques informatiques, voire de paralyser momentanément un système entier. Des études démontrent que le danger peut provenir tant de l'extérieur (personne étrangère à l'organisation) que de l'intérieur (membre de l'effectif). Enfin, l'utilisation quasi généralisée des technologies de l'information par les entités les rend maintenant dépendantes de ces précieux outils pour mener leurs activités.

4.12 Dans ce contexte, des mesures s'imposent pour maîtriser les risques au regard de la confidentialité[1], de l'intégrité[2] et de la disponibilité[3] de l'information numérique et des échanges électroniques. Afin de dresser un portrait étoffé des éléments visés par les divers moyens de protection, le SCT a circonscrit quatre grandes dimensions – juridique, humaine, organisationnelle et technologique – de la sécurité, dont le détail est présenté à l'annexe 2.

4.13 Par ailleurs, le SCT a élaboré en 1999 la *Directive sur la sécurité de l'information numérique et des échanges électroniques dans l'Administration gouvernementale*, entrée en vigueur en 2000, et mis à la disposition des ministères et organismes un modèle pour assurer une gestion adéquate en cette matière. Il leur est proposé d'établir d'abord leurs besoins à l'aide d'une classification[4] de l'information et

1. Propriété d'une information de n'être accessible qu'aux personnes autorisées.
2. Propriété d'une information ou d'une technologie de l'information de n'être ni modifiée ni détruite sans autorisation.
3. Propriété d'une information d'être accessible en temps voulu et de la manière requise par une personne autorisée.
4. Détermination de la sensibilité d'une information et, conséquemment, de la protection à lui accorder.

d'une analyse de risques qui tiennent compte des valeurs, de la mission et des objectifs de chacun. Ils doivent ensuite évaluer leur dispositif de sécurité par rapport aux besoins établis, dresser un plan d'action global en y intégrant les correctifs requis et mener à bien les activités envisagées, y compris la sensibilisation et la formation de l'effectif. Enfin, on s'attend à ce qu'ils contrôlent l'efficacité des moyens déployés et qu'ils produisent un bilan annuel.

4.14 Le coût de la sécurité informatique est difficile à chiffrer puisqu'elle est l'affaire de tous. On sait toutefois que les dépenses de l'ensemble des ministères et organismes au chapitre des technologies de l'information et des communications électroniques ont totalisé quelque 950 millions de dollars en 2002-2003. Bien entendu, seule une partie de ces fonds a été affectée aux activités liées à la sécurité informatique, qui sont néanmoins essentielles à l'accomplissement de la mission du gouvernement.

Rôles et responsabilités

4.15 La responsabilité première de la sécurité informatique appartient aux ministères et organismes, qui doivent instaurer des mesures internes destinées à gérer les risques de même que les pertes ou dommages éventuels qui peuvent découler des incidents. Le cadre de gestion gouvernemental leur attribue une série d'obligations en matière de planification, d'évaluation des risques, de sensibilisation et de formation, de coordination, de suivi ainsi que de reddition de comptes. Il énonce également certaines exigences par rapport à la structure de gestion, telles la nomination d'un responsable de la sécurité informatique et l'assignation de la responsabilité de toute information numérique ou technologie de l'information à un détenteur dûment désigné.

4.16 Des responsabilités particulières sont aussi conférées en vue de favoriser la synergie à tous les niveaux. Ainsi, le Conseil du trésor (CT) et son secrétariat assument les rôles de gouverne et de coordination de la sécurité. À cette fin, ils sont chargés d'orienter sa mise en œuvre, d'en définir le cadre de gestion et de soutenir les ministères et organismes dans leur action. Ils sont conseillés par le Comité d'orientation stratégique sur la sécurité (COSS), qui est composé des représentants de divers ministères et organismes et dont le mandat est de dégager une vision gouvernementale. Le SCT offre aussi une gamme de services (développement, exploitation et télécommunications) aux entités concernées dans des environnements qui doivent être sécuritaires.

4.17 La directive sur la sécurité fait appel à d'autres acteurs : le ministère de la Justice du Québec (MJQ), pour élaborer le cadre légal assurant la sécurité juridique de la documentation et de l'information ainsi que la valeur juridique des communications et des transactions effectuées au moyen des technologies de l'information ; le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI), pour mettre en place des règles pertinentes en matière d'accès aux

documents et de protection des renseignements personnels; la Sûreté du Québec (SQ), pour évaluer les menaces et les risques stratégiques ainsi que pour collaborer aux enquêtes touchant les délits informatiques.

4.18 Deux autres entités complètent le groupe. Le Conservateur des Archives nationales du Québec (CANQ) contribue à l'établissement des normes et des exigences de sécurité en ce qui concerne la protection et la conservation de l'information ayant une valeur patrimoniale ou archivistique. Quant au Contrôleur des finances (CF), il conseille les ministères et les organismes budgétaires dans l'élaboration et la mise en place des mesures de sécurité lors du développement, de modifications importantes ou de refontes majeures des systèmes d'information à caractère financier.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

4.19 La présente vérification visait à établir si les cadres de gestion élaborés pour l'ensemble du gouvernement et pour chaque ministère ou organisme ainsi que l'action des entités qui assument des responsabilités particulières soutiennent adéquatement la mise en œuvre de la sécurité informatique au gouvernement. Nous cherchions en outre à évaluer si les ministères et les organismes ont mis en place les composantes majeures de la sécurité informatique. Nos travaux ont porté sur celles qui contribuent le plus à l'atteinte des résultats et dont l'absence ou la défaillance peuvent entraîner la multiplication des incidents. L'annexe 1 présente les objectifs de vérification et les critères d'évaluation retenus.

4.20 Des travaux ont été menés auprès de six entités qui doivent remplir des obligations spéciales, soit le SCT, le MJQ, le MRCI, le CANQ, le CF et la SQ. En ce qui a trait à l'appréciation des composantes, nous avons, d'une part, vérifié trois entités qui dépendent fortement de leurs ressources informationnelles pour réaliser leur mission, fournissent une importante prestation électronique de services et détiennent de l'information critique ou des renseignements personnels. Il s'agit du MRQ, de la SAAQ et de la RAMQ. À titre indicatif, les dépenses affectées aux technologies de l'information et aux communications électroniques de ces trois entités ont totalisé 237 millions de dollars en 2002-2003, soit 25 p.cent des sommes dépensées par les ministères et les organismes en ressources informationnelles. D'autre part, nous avons examiné les activités respectives de la Direction générale des services informatiques gouvernementaux (DGSIG) et de la Direction générale des télécommunications (DGT), toutes deux rattachées au SCT.

4.21 Par ailleurs, nous avons réalisé des tests d'intrusion dans quatre ministères et organismes afin d'éprouver l'efficacité du dispositif de sécurité déployé par ces entités. Pour ne pas accentuer les dangers auxquels celles-ci sont exposées, nous avons choisi de taire leur nom.

4.22 Nos travaux se sont déroulés d'octobre 2003 à mars 2004, mais certains des commentaires formulés portent sur des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

4.23 D'entrée de jeu, il faut mentionner que l'information numérique et les échanges électroniques du MRQ, de la SAAQ et de la RAMQ sont généralement bien protégés contre les menaces les plus courantes. Nous avons cependant détecté des failles qui augmentent le risque. Le niveau de protection obtenu repose beaucoup plus sur l'expertise et l'implication des employés ainsi que la technologie que sur des processus bien établis. Même si la dépendance par rapport aux technologies de l'information s'est accrue et que les dangers se sont multipliés, certains aspects de la gestion de la sécurité ont peu évolué. Nos travaux font ressortir que des activités aussi fondamentales que la classification de l'information et la gestion des risques font particulièrement défaut. L'efficacité des mécanismes d'authentification des utilisateurs devrait aussi être mieux contrôlée et, au besoin, améliorée.

Encadrement central

4.24 La section qui suit porte sur le cadre gouvernemental de gestion de la sécurité informatique ainsi que sur l'action des entités à qui l'on a confié des responsabilités particulières.

Cadre de gestion gouvernemental

4.25 Le cadre de gestion représente l'ensemble des moyens mis en œuvre pour soutenir la prise de décision en vue de l'atteinte des objectifs visés. Il est articulé autour d'une série de constituants – valeurs, objectifs, principes, responsabilités, règles et modalités de fonctionnement – qui conditionnent grandement la gouvernance d'une organisation ou d'un domaine d'activité.

4.26 L'établissement du cadre gouvernemental de gestion de la sécurité est principalement sous la responsabilité du CT. Plusieurs éléments de ce cadre ont été définis dans divers documents: des directives[5], la description d'une vision commune figurant dans l'*Architecture gouvernementale de la sécurité de l'information numérique* (AGSIN) ainsi que des standards divulgués sous forme de guides ou de pratiques recommandées.

4.27 Le cadre actuel respecte la plupart des exigences du modèle de référence que nous avons retenu, notamment une description exhaustive des rôles et des responsabilités des acteurs. Certains aspects pourraient cependant être améliorés de façon à mieux baliser la gestion globale de la sécurité.

5. Quatre directives dont l'une est de portée générale, soit la *Directive sur la sécurité de l'information numérique et des échanges électroniques dans l'Administration gouvernementale.*

On tarde parfois à élaborer les guides et les outils.

4.28 Comme il se doit, le cadre de gestion gouvernemental aborde plusieurs questions fondamentales telles la classification, la sensibilisation et la formation de l'effectif, la sécurité logique, la sécurité physique de même que la continuité de service. Toutefois, les guides et les outils appelés à soutenir l'application des principes énoncés tardent parfois à venir. Mal synchronisé avec l'entrée en vigueur, en 2000, de la directive sur la sécurité, leur développement s'est accéléré au cours des dernières années. Cela dit, le SCT ne dispose toujours pas d'un portrait d'ensemble du soutien qu'il veut offrir aux ministères et organismes et n'a pas encore fixé le calendrier qu'il entend respecter.

4.29 De plus, la notion de « domaine de confiance[6] », introduite pour mobiliser toutes les parties afin qu'elles répondent aux mêmes exigences de sécurité concernant un système ou un service donné, n'est pas encore intégrée dans la directive sur la sécurité. Cette situation ne favorise pas son appropriation par les ministères et les organismes, car les règles et les responsabilités afférentes n'y sont pas formellement définies. Il est donc possible que la protection des informations soit moindre lors d'échanges avec des entités dont les exigences à cet égard sont inférieures.

4.30 Enfin, les exigences gouvernementales en matière de suivi sont insuffisantes. Dans les faits, le suivi exercé par le SCT ne porte pas sur le respect de l'architecture commune qu'il a adoptée (l'AGSIN). Les activités réalisées en vertu du plan gouvernemental de sécurité ne sont pas non plus évaluées, ce qui ne permet pas de mesurer la performance des entités sur ce point.

4.31 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de s'assurer que le cadre gouvernemental de gestion de la sécurité informatique

- **comprend les guides et les outils nécessaires à l'application des principes généraux qui y sont énoncés;**
- **donne lieu à l'intégration de la notion de « domaine de confiance » dans la directive sur la sécurité;**
- **fixe des exigences plus explicites concernant le suivi.**

Responsabilités particulières

4.32 La directive sur la sécurité présente les responsabilités confiées en propre à quelques entités. Ces responsabilités sont cruciales, leur exercice influant directement sur la gouverne et la coordination des travaux. Nos observations et recommandations à cet égard concernent uniquement le SCT. Les autres entités ont réalisé les activités nécessaires pour assumer leurs obligations.

6. Cadre de gestion, activités et mesures, tous assujettis à une politique de sécurité administrée par une seule autorité.

Conseil du trésor et Secrétariat du Conseil du trésor

Le plan gouvernemental de sécurité ne précise ni les résultats attendus ni les indicateurs de performance afférents.

4.33 Le CT et son secrétariat sont tenus d'élaborer un plan gouvernemental de sécurité, qui fixe les attentes en prenant en compte les risques stratégiques. Pour 2002-2003, un tel plan a effectivement été adopté par le CT en avril 2002, à partir de la situation observée en 2000-2001; cependant, le plan pour 2003-2004 n'a été prêt qu'en décembre 2003. En outre, celui-ci ne mentionne que les activités à réaliser par le SCT dans l'année, sans préciser les résultats attendus à court et moyen termes ni inclure des indicateurs afin de mesurer ultérieurement la performance. Enfin, le choix des activités ne résulte pas d'un processus adéquatement structuré et documenté. Ce dernier assurerait leur arrimage non seulement avec la réalité des entités mais aussi avec les exigences de l'AGSIN et les cibles fixées au regard du développement du gouvernement en ligne.

4.34 L'élaboration d'un programme gouvernemental de sensibilisation et de formation de l'effectif n'a pas reçu une attention suffisante de la part du SCT, bien qu'il ait accompli des gestes en ce sens au cours de la dernière année. Des activités ponctuelles ont bien lieu pour répondre aux besoins immédiats et présenter les guides et autres outils destinés aux ministères et aux organismes, mais elles n'ont pas été encadrées par un programme semblable. Les responsables gouvernementaux n'ont donc pas l'assurance que leur action comble les besoins prioritaires communs au moment où ils sont ressentis.

4.35 Une seule indication concernant la sécurité a été donnée aux ministères et organismes sur le contenu obligatoire des contrats et ententes conclus avec les fournisseurs de services, les partenaires, les mandataires et les autres gouvernements. Elle renvoie au guide relatif aux ententes de sécurité suggérées lors des échanges électroniques entre les organisations ou des prestations électroniques de services. Or, il conviendrait de baliser la conduite à adopter en toutes circonstances. En effet, les diverses parties doivent être bien au fait des exigences de sécurité applicables, des conditions qu'elles ont à respecter et des sanctions prescrites, le cas échéant. Le peu de soutien offert aux entités accroît le risque que les obligations en matière de sécurité soient insuffisantes.

4.36 Par ailleurs, un « état de situation gouvernemental de la sécurité » est produit par le SCT à partir de données fournies par les ministères et organismes. Les deux derniers états couvraient les exercices 2000-2001 et 2001-2002; ils ont été soumis au CT avec un décalage de plus d'un an par rapport à la période visée. Même si ces documents étaient assez complets, leur utilité était néanmoins réduite, étant donné que le CT a été saisi tardivement de l'état des choses. Il faut voir aussi que pareil délai ne favorise pas la solution rapide des problèmes, d'autant plus que la divulgation aux entités des résultats globaux et des cibles gouvernementales qui en découlent n'était pas synchronisée avec le calendrier du cycle budgétaire.

L'évaluation de l'application de la directive sur la sécurité est en retard d'un an.

4.37 En 1999, le CT a confié à son secrétariat la responsabilité d'évaluer l'application de la nouvelle directive sur la sécurité au plus tard trois ans après son adoption. Aucune action à cet effet n'a pourtant été entreprise. Le SCT a décidé de surseoir à cette exigence, considérant que l'information présentée dans les états de situation qu'il prépare était suffisante. Or, les renseignements qu'on y trouve ne donnent pas un portrait exhaustif et fidèle quant à l'application de la directive. Seule une évaluation basée sur une réflexion formelle et approfondie permettrait d'accomplir la volonté du CT.

4.38 Le CT et le SCT sont également chargés de déterminer les services communs d'infrastructure à mettre en place. D'importants efforts ont été déployés concernant l'authentification[7] de ceux qui utilisent les systèmes informatiques, une fonction capitale lorsque les services sont personnalisés. Il convient alors de vérifier avec rigueur l'identité déclarée par les utilisateurs et de protéger convenablement les données sensibles qui sont échangées.

La nécessité de maintenir tous les services de certification actuellement offerts n'est pas démontrée.

4.39 Cinq ans après l'instauration des premiers services de certification[8], les orientations gouvernementales demeurent imprécises au regard de l'authentification à effectuer par les ministères et les organismes ainsi que des services de certification à offrir pour satisfaire leurs besoins immédiats et futurs. Cette lacune a conduit notamment à la multiplication des services. Tout d'abord, dans le cadre d'une phase intérimaire, deux services de certification ont été créés pour répondre aux besoins urgents des ministères et des organismes. En octobre 2001, un service externe a été accrédité afin de combler des besoins particuliers. On a également emprunté une autre voie en enclenchant, à partir de novembre 2001, le développement du Service québécois d'authentification gouvernementale. Ce service, qui s'adresse plus spécialement aux citoyens et aux entreprises désireux de transiger en ligne avec le gouvernement, expérimente de nouvelles façons de faire pour délivrer des certificats. Parallèlement à l'émergence de ces services, une réflexion a été menée pour définir des mesures plus complètes et stables ; aucune décision officielle n'a encore été prise à la suite du rapport qui a été produit en décembre 2002. Entre-temps, sans que soient remis en question les besoins des ministères et des organismes, la nécessité de maintenir tous ces services de certification n'est pas démontrée.

7. Procédure consistant à vérifier ou à valider l'identité d'une personne ou l'identification de toute autre entité, lors d'un échange électronique, pour contrôler l'accès à un réseau, à un système informatique ou à un logiciel.

8. Selon la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, les services de certification comprennent la vérification de l'identité des personnes et la délivrance de certificats confirmant leur identité, l'identification d'une association, d'une société ou de l'État ou l'exactitude de l'identifiant d'un objet.

4.40 **Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor**

- **de veiller à ce que le plan gouvernemental de sécurité précise les résultats attendus et les indicateurs de performance afférents, prenne en compte tous les éléments pertinents et soit approuvé au moment opportun;**
- **de poursuivre l'élaboration d'un programme gouvernemental de sensibilisation et de formation en matière de sécurité et de voir à sa mise en œuvre;**
- **de fournir plus d'indications aux ministères et organismes sur les clauses de sécurité devant figurer dans les contrats et les ententes qu'ils concluent avec les fournisseurs de services, les partenaires, les mandataires et les autres gouvernements;**
- **de réduire les délais de production de l'état gouvernemental de la sécurité;**
- **d'évaluer l'application de la *Directive sur la sécurité de l'information numérique et des échanges électroniques dans l'Administration gouvernementale*;**
- **d'actualiser les orientations en matière d'authentification des personnes et de déterminer les services de certification à offrir pour satisfaire les besoins actuels et futurs.**

Action propre aux entités

4.41 À titre de premiers responsables de la sécurité informatique, il revient aux ministères et aux organismes de mettre en place leur dispositif de sécurité. Les pages suivantes présentent le fruit des travaux que nous avons réalisés auprès de trois d'entre eux. Elles traitent de tous les critères d'évaluation, à l'exception de celui qui porte sur la gestion des incidents. À ce sujet, nous avons en effet observé que les entités vérifiées disposent dans l'ensemble d'une bonne capacité d'intervention.

Cadre de gestion organisationnel

4.42 En sus du cadre gouvernemental préalablement abordé mais en concordance avec lui, les ministères et les organismes ont à établir leurs propres orientations et objectifs relativement à la protection de leurs actifs informationnels, à déterminer les composantes de leur dispositif de sécurité, à définir puis à assigner les responsabilités à cet égard et à instaurer les processus de gestion requis, incluant le suivi des activités et la reddition de comptes. Ces actions constituent les assises de tout programme de sécurité.

4.43 Les trois entités vérifiées ont accompli une bonne partie des gestes attendus, ce qui dénote qu'elles s'occupent activement de la question. Nous avons néanmoins relevé quelques lacunes.

Le registre d'autorité : un outil à utiliser pour spécifier les devoirs de chacun.

4.44 D'abord, la RAMQ ne dispose pas d'architecture de sécurité ; pareille situation ne favorise pas le déploiement cohérent des moyens de sécurisation. Ensuite, à la SAAQ et au MRQ, les devoirs de chacun ne sont pas dûment spécifiés dans un registre d'autorité, l'outil privilégié pour faire état des responsabilités générales et particulières de toutes les personnes concernées. Signalons que la SAAQ est à élaborer un tel registre tandis que celui du MRQ est incomplet.

4.45 La coordination des activités en matière de sécurité fait également défaut parce que le comité de sécurité informatique, un important mécanisme de concertation, ne rend pas des comptes à la bonne autorité ou ne joue pas pleinement son rôle stratégique. À la RAMQ, bien que remplissant correctement son mandat, il relève d'un comité dont le champ d'action est plus restreint. À la SAAQ, il assume aussi de nombreuses fonctions opérationnelles, ce qui peut l'empêcher d'avoir le recul nécessaire à la réalisation de son rôle stratégique. Pour ce qui est du MRQ, il est peu actif, mais son rôle est assumé, en partie, par d'autres comités qui n'ont toutefois pas le même rayonnement.

4.46 Enfin, même si leur cadre de gestion traite souvent du suivi, les trois entités vérifiées n'exercent pas cette fonction avec la rigueur voulue. En effet, le suivi s'avère insuffisant, notamment au regard de la performance de leur programme de sécurité. De plus, les entités font peu pour évaluer le respect des politiques, des directives et des normes internes relatives à la sécurité informatique ainsi que pour s'assurer de la cohérence entre le dispositif en place et l'architecture visée.

4.47 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec de se doter d'une architecture de sécurité informatique.

4.48 Nous avons recommandé à la Société de l'assurance automobile du Québec et au ministère du Revenu du Québec de préciser et d'assigner formellement les responsabilités en matière de sécurité informatique.

4.49 Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec, à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Régie de l'assurance maladie du Québec

- **de veiller à ce que le comité de sécurité informatique relève de la bonne autorité et joue pleinement son rôle ;**
- **de spécifier les modalités relatives au suivi et de s'assurer que cette fonction est adéquatement exercée.**

Évaluation de la vulnérabilité et de l'efficacité du dispositif de sécurité

4.50 L'état de la sécurité dépend en grande partie de la connaissance qu'une organisation acquiert et maintient concernant la vulnérabilité[9] de ses systèmes informatiques et l'efficacité de son dispositif de sécurité. Outre la mise en place de mécanismes continus de surveillance, de détection d'intrusion et de gestion des incidents, il importe que, de façon périodique, l'entité évalue son niveau de protection et éprouve l'efficacité des moyens employés pour contrer les menaces informatiques[10].

4.51 Les trois entités vérifiées ont réalisé au fil des ans différentes évaluations de portée variable; la RAMQ a aussi mené quelques tests d'intrusion. Aucune ne dispose cependant d'une stratégie assurant l'évaluation périodique, complète et indépendante[11] de sa vulnérabilité et du comportement de son dispositif de sécurité. Cette méconnaissance de l'état de la sécurité s'observe davantage à la RAMQ, dont les activités courantes en matière de surveillance et de détection sont mal encadrées, ainsi qu'au MRQ, dont les activités à ces égards ne portent pas sur les menaces internes.

Les failles détectées ne sont pas forcément prises en charge.

4.52 Par ailleurs, on n'accorde pas suffisamment d'attention aux situations qui accentuent la vulnérabilité. En effet, même si nos travaux montrent que de nombreux correctifs sont régulièrement apportés par les entités, celles-ci n'ont pas l'assurance que toutes les failles détectées sont rapidement prises en charge et corrigées, s'il y a lieu, étant donné que les mécanismes nécessaires n'ont pas été instaurés ou ne fonctionnent pas correctement. Plus précisément, la SAAQ ne possède pas de registre regroupant l'ensemble des déficiences. Les deux autres entités ont bien un tel outil, mais le MRQ ne consigne pas l'information avec diligence dans le registre prévu à cette fin alors que la RAMQ n'effectue pas un suivi rigoureux de celle-ci.

4.53 Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec, à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Régie de l'assurance maladie du Québec

- **de se doter d'une stratégie pour évaluer, de façon périodique et indépendante, la vulnérabilité de leurs systèmes et l'efficacité de leur dispositif de sécurité;**
- **de s'assurer que toutes les déficiences détectées sont prises en charge rapidement et corrigées, s'il y a lieu.**

9. Faiblesse d'un système se traduisant par une incapacité partielle de celui-ci à faire face aux menaces informatiques qui le guettent.
10. Événement potentiel et appréhendé, de probabilité non nulle, susceptible de porter atteinte à la sécurité informatique.
11. L'évaluation doit être réalisée par des personnes, faisant ou non partie de l'effectif, autres que celles qui ont à gérer la sécurité.

Planification de la sécurité informatique

4.54 La planification de la sécurité sert à déterminer les actions juridiques, humaines, organisationnelles et technologiques qu'il faut accomplir sur un horizon donné pour atteindre le niveau de protection désiré. Elle nécessite de connaître l'état de la sécurité (menaces, vulnérabilité et mesures en vigueur), l'architecture visée ainsi que les travaux de développement des technologies de l'information en cours et à venir. Le plan qui en découle détaille les objectifs poursuivis, les indicateurs de performance retenus, les activités à réaliser et les risques résiduels[12].

Planification inadéquate dans deux entités : elles doivent davantage tenir compte des orientations et des risques.

4.55 Nos travaux montrent que le MRQ a dressé un Plan triennal de gestion de la sécurité informatique (PTGSI), issu d'une démarche bien organisée. Cependant, le processus mis en œuvre par la RAMQ et la SAAQ n'est pas assez structuré. Ainsi, le lien entre les actions planifiées et les besoins (menaces et failles détectées, architecture de sécurité, orientations du plan de gestion des ressources informationnelles, etc.) n'est pas toujours bien documenté; la SAAQ est d'ailleurs à élaborer un nouveau processus. De plus, la hiérarchisation des activités n'est pas faite. Par conséquent, ces deux entités n'ont pas l'assurance d'instaurer, de façon ordonnée, les mesures les plus pertinentes, tout en tenant compte du coût et de la valeur ajoutée.

4.56 D'autre part, le plan de sécurité des trois entités vérifiées porte essentiellement sur les activités de développement de la sécurité informatique tandis que les travaux récurrents qui ont trait, par exemple, à la coordination et à l'essai des mesures de reprise des opérations sont souvent planifiés distinctement. Dans le plan de la SAAQ, plusieurs projets sont aussi absents parce que leur financement provient de sources différentes. Pareil fractionnement peut nuire à la cohésion des interventions, laquelle est nécessaire à la mise en place d'un dispositif de sécurité intégré. En outre, aucune des trois entités ne fait état des risques résiduels, même si cette information facilite grandement la prise de décision de la part de la direction.

4.57 Ajoutons que les entités vérifiées ont défini peu d'indicateurs pour mesurer l'atteinte des objectifs poursuivis. Sans le recours à de tels indicateurs, l'appréciation de la performance est plus subjective.

4.58 Ces lacunes ne favorisent pas l'équilibre qu'il faut maintenir entre les différentes dimensions de la sécurité, équilibre difficile à réaliser en raison de la propension des organisations à intervenir surtout au regard de la dimension technologique. Il s'ensuit que des éléments d'ordre organisationnel aussi fondamentaux que la classification de l'information et la gestion des risques sont encore peu développés.

12. Portion du risque informatique qui demeure, une fois que les mesures visant à le réduire ont été mises en application.

4.59 Nous avons recommandé à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de s'assurer que, lors de la planification, le choix des activités repose sur l'analyse de tous les éléments pertinents et que les activités à réaliser sont hiérarchisées.

4.60 Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec, à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de s'assurer que

- **les activités de sécurité sont considérées comme un ensemble cohérent;**
- **les risques résiduels sont connus et acceptés par la direction;**
- **des indicateurs de performance sont élaborés.**

Risques et mesures de sécurité liés aux systèmes et aux infrastructures critiques

4.61 La classification des actifs informationnels est un exercice de base. Sans qu'il faille s'y limiter, il permet néanmoins de déterminer les systèmes et les ressources qui soutiennent les activités essentielles d'une organisation, c'est-à-dire celles dont elle dépend pour réaliser sa mission. Compte tenu du rôle prépondérant de ces systèmes et de ces ressources, veiller à leur sécurité, en termes de disponibilité, d'intégrité et de confidentialité, est un impératif. Pour ce faire, les entités doivent bien connaître les risques y afférents et instaurer les mesures appropriées.

4.62 Même si les entités vérifiées ont mis en place diverses mesures en ce sens, principalement en ce qui a trait à la reprise des activités après un incident, elles n'ont pas de vue d'ensemble des risques associés aux éléments à sécuriser ni des précautions qui ont été prises. Elles ignorent donc si les principaux risques ont été recensés et si les mesures adoptées sont cohérentes avec la menace réelle.

4.63 Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec, à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de s'assurer que les mesures de sécurité relatives aux systèmes et aux infrastructures critiques prennent en compte les principaux risques informatiques auxquels ils sont exposés.

Habilitation des personnes

4.64 Des précautions doivent être prises au regard des personnes à qui des codes d'identification ainsi que des droits et des privilèges d'accès sont attribués. Il faut notamment s'assurer de l'intégrité des personnes concernées, de leur engagement à respecter les règles de sécurité, de la séparation des tâches incompatibles et de l'application de procédures pour la délivrance et le retrait des autorisations. La révision périodique des droits et privilèges accordés est également nécessaire. Il importe en effet d'obtenir l'assurance qu'ils demeurent justifiés.

4.65 Différentes mesures gouvernementales et organisationnelles ont été adoptées en vue d'encadrer l'habilitation. Par exemple, l'obligation de discrétion est enchâssée comme telle dans la *Loi sur la fonction publique*. Signalons aussi que les entités vérifiées se sont toutes dotées d'une procédure d'attribution des droits d'accès. Trois points peuvent cependant être améliorés.

4.66 D'abord, la SAAQ et la RAMQ ne font pas preuve d'assez de prudence relativement à l'intégrité des employés qu'ils embauchent. La *Loi sur la fonction publique* n'impose aucune exigence particulière à ce propos, mais il est souhaitable que les organisations instaurent, dans les limites permises et selon les risques encourus, leur propre système de contrôle pour les employés qui jouent un rôle important en matière de sécurité. Qui plus est, ces deux mêmes entités n'effectuent pas de suivi concernant l'utilisation des privilèges spéciaux conférés à ces utilisateurs afin de vérifier qu'elle est appropriée. Pour sa part, le MRQ contrôle de façon satisfaisante l'intégrité de son personnel.

La classification de l'information est incomplète.

4.67 Ensuite, l'attribution des droits d'accès ne s'appuie pas sur une classification adéquate de l'ensemble des informations exploitées au quotidien à l'aide des divers systèmes. Jusqu'à maintenant, les travaux effectués par la SAAQ et la RAMQ sont trop sommaires tandis que ceux réalisés par le MRQ portent essentiellement sur le caractère confidentiel de l'information. Un exercice d'envergure est cependant en cours à la RAMQ.

4.68 Enfin, seul le MRQ a mis en place un processus afin de réviser, sur une base périodique, les autorisations en vigueur. Nous avons néanmoins constaté que la SAAQ et la RAMQ avaient fait récemment des travaux pour valider, en tout ou en partie, les droits contrôlant l'accès aux ressources informatiques et que la SAAQ avaient entrepris des démarches pour que de tels exercices soient effectués de façon régulière.

4.69 Nous avons recommandé à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Régie de l'assurance maladie du Québec

- **de contrôler, en fonction des risques encourus, l'intégrité des employés qui jouent un rôle important en matière de sécurité et d'exercer un suivi rigoureux quant à l'utilisation des privilèges spéciaux;**
- **d'instaurer un processus afin de réviser périodiquement les droits et les privilèges d'accès.**

4.70 Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec, à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de s'assurer que l'attribution des droits d'accès s'appuie sur une classification appropriée de l'information.

Sensibilisation et formation

4.71 La sensibilisation et la formation de l'effectif demandent une attention toute spéciale en raison du rôle déterminant joué par le facteur humain sur l'état de la sécurité. La sensibilisation fait prendre conscience aux personnes concernées du caractère critique de certaines données, des risques en présence ainsi que de leur responsabilité en la matière. Quant à la formation, elle contribue à parfaire les connaissances des employés et à développer leurs aptitudes pour qu'ils s'acquittent au mieux de leurs tâches. Pour maximiser les retombées, il est nécessaire de s'adresser tant aux utilisateurs qu'aux gestionnaires et au personnel spécialisé. En outre, le choix et le calendrier des activités doivent être le fruit d'un processus adéquat.

Pas de perspective globale concernant la sensibilisation et la formation des utilisateurs et des gestionnaires.

4.72 Plusieurs activités de sensibilisation et de formation ont été tenues dans les trois organisations faisant l'objet de notre vérification. Or, ces activités ne sont pas encadrées par un programme formel qui vise à répondre aux besoins de l'ensemble de l'effectif. La RAMQ fait exception : un tel programme existe, mais il n'est pas soutenu par un plan favorisant sa mise en œuvre. Les besoins du personnel spécialisé sont tout de même pris en compte par les trois entités dans leur planification usuelle du développement des ressources humaines et de la formation pertinente est donnée à cet effectif. Pour ce qui est des utilisateurs et des gestionnaires, les interventions sont souvent organisées à la pièce. Force est de reconnaître les efforts marqués du MRQ pour sensibiliser son personnel à la nécessité de préserver la confidentialité de l'information.

4.73 De façon générale, on ignore donc dans quelle mesure les besoins sont comblés, notamment ceux des gestionnaires, à qui sont confiées de nombreuses responsabilités au chapitre de la sécurité informatique. Il est également difficile d'assurer la cohérence, la complémentarité et la continuité des activités et d'obtenir une rétroaction valable.

4.74 Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec, à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de mettre en œuvre un programme de sensibilisation et de formation répondant aux besoins de l'ensemble de leur effectif et d'évaluer son efficacité.

Continuité de service

4.75 Le maintien des fonctions vitales devient la priorité lorsque survient un sinistre informatique[13]. Pour ce faire, il faut avoir préalablement mis au point une stratégie recouvrant l'ensemble des risques. Il faut aussi pouvoir se référer aux procédures se rapportant à chaque volet de cette stratégie, lesquelles sont habituellement regroupées dans des plans qui indiquent les mesures d'urgence à enclencher jusqu'au retour à la normale.

4.76 Certaines organisations n'auront d'autre choix que de faire appel à un centre de secours[14] tandis que d'autres pourront se tirer d'affaire grâce à une simple intervention manuelle. Dans tous les cas, il importe d'organiser le retour à la normale, qui comprend le rattrapage des activités ayant été suspendues pendant l'indisponibilité des ressources.

Une entité devra se doter d'une stratégie de continuité de service.

4.77 Or, la RAMQ n'a pas conçu de stratégie de continuité – incluant les mesures d'urgence, la reprise hors site et les interventions assurant le retour à la normale –, même si des besoins à cet égard ont été recensés. Cette entité a tout de même pris quelques mesures en vue de maintenir certaines fonctions essentielles. Les deux derniers essais relatifs à l'une de ces mesures ont toutefois démontré que la solution prévue ne produisait pas les résultats attendus depuis mai 2003.

4.78 La situation des deux autres entités est meilleure, sans être totalement exempte de problèmes. En effet, les moyens déployés par la SAAQ pour assurer la continuité de service ne s'appliquent pas aux systèmes d'information exploités sur une plate-forme[15] donnée. Par ailleurs, la documentation des procédures est incomplète, tant à la SAAQ qu'au MRQ. Enfin, la portée des tests qui visent à éprouver l'efficacité de leurs plans respectifs est trop restreinte.

4.79 Nous avons recommandé à la Régie de l'assurance maladie du Québec de concevoir une stratégie en vue d'assurer la continuité de service lors d'un sinistre informatique ainsi que d'élaborer et d'éprouver les plans nécessaires à sa mise en œuvre.

4.80 Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec et à la Société de l'assurance automobile du Québec de parfaire leur stratégie en matière de continuité de service. Ils doivent notamment documenter adéquatement les mesures retenues et tester celles-ci de manière à s'assurer de leur efficacité. La Société de l'assurance automobile du Québec doit également veiller à ce que les mesures qu'elle a adoptées s'appliquent à l'ensemble de ses systèmes d'information.

13. Événement grave d'origine naturelle ou humaine, accidentelle ou intentionnelle, occasionnant des pertes et des dommages importants à un système ou à un centre informatique.

14. Centre informatique prenant temporairement le relais d'un centre principal rendu indisponible en raison d'un sinistre informatique majeur, afin que soit maintenue la continuité de service.

15. Structure matérielle d'un système informatique, principalement basée sur le type de système d'exploitation utilisé.

Contrôle d'accès aux systèmes et aux données

4.81 La sécurité logique est définie comme la mise en vigueur de mesures de sécurité dans le but de protéger les biens informatiques immatériels (logiciels, programmes, données et réseaux) ainsi que les opérations informatiques. Parmi ces mesures, l'authentification sert, dans un premier temps, à vérifier l'identité de l'utilisateur. Cette étape réalisée avec succès, celui-ci peut alors exploiter les ressources de l'entité dans la limite de ses droits d'accès. Ce type de contrôle, de nature technique, contribue à empêcher toute action non autorisée.

4.82 L'authentification constitue donc la première ligne de défense de l'entité; par ricochet, elle aide à responsabiliser les personnes qui ont accès à ses ressources informationnelles. De façon générale, les entités retiennent la forme la plus courante de ce moyen de contrôle, c'est-à-dire le couplage d'un nom d'utilisateur à un mot de passe. On obtient ainsi des niveaux de sécurité très satisfaisants, à condition de bien gérer les mots de passe. Une telle approche comporte cependant des inconvénients. Notamment, les mots de passe peuvent être facilement devinés ou découverts s'ils ne sont pas judicieusement choisis ni régulièrement renouvelés. Enfin, l'utilisateur doit veiller à les garder secrets.

La gestion des mots de passe réclame plus de rigueur.

4.83 Nos travaux révèlent que la gestion des mots de passe appelle plus de rigueur. Les lacunes observées varient selon l'environnement propre à chaque entité, mais les plus répandues sont les suivantes:

- Au MRQ et à la RAMQ, les règles en vigueur donnent lieu à des mots de passe trop simples; par surcroît, en ce qui a trait au MRQ, la longueur exigée n'est pas toujours suffisante. Mentionnons que la SAAQ s'est dotée d'un outil spécialisé conçu pour favoriser ce qu'il est convenu d'appeler la « robustesse » des mots de passe.
- Au MRQ et à la RAMQ, il est parfois possible que les utilisateurs ne soient pas soumis au changement périodique qui a été programmé.
- Dans les trois entités, le nombre de tentatives d'authentification infructueuses entraînant un refus d'accès n'est pas toujours limité; qui plus est, à la SAAQ, le nombre d'essais toléré est, dans certains cas, supérieur aux exigences de la norme interne.

4.84 Le contrôle d'accès protège aussi les biens informatiques immatériels contre les modifications, les manipulations ou les divulgations indues. En effet, autant les utilisateurs doivent avoir accès aux ressources nécessaires à leur travail, autant il faut les tenir éloignés de celles qui ne les concernent pas. À cet égard, nous avons constaté que les efforts du MRQ au chapitre de la sécurité logique devraient être accentués: il lui arrive d'accorder des droits d'accès trop permissifs, eu égard aux besoins réels des utilisateurs. En outre, certaines voies d'accès à l'un de ses environnements de traitement ne sont pas protégées.

4.85 Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec, à la Société de l'assurance automobile du Québec et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de veiller à ce que la gestion des mots de passe soit appropriée.

4.86 Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec de prendre les mesures nécessaires pour que les accès accordés correspondent aux besoins réels des utilisateurs et se limitent aux ressources visées.

Suivi de l'activité des systèmes

4.87 L'activité des systèmes informatiques est aussi variée que considérable, d'où la nécessité de surveiller étroitement les multiples opérations qui s'y déroulent. Nous avons vu que l'attribution des droits d'accès constitue un premier contrôle. Néanmoins, selon le niveau de sensibilité associé à chaque situation, l'entité doit mettre en œuvre d'autres moyens pour s'assurer que les interventions sont justifiées. Il convient aussi d'investiguer lorsque des anomalies surviennent. Pour effectuer les analyses permettant de suivre l'activité des systèmes, on scrute habituellement des journaux où sont enregistrés des événements prédéterminés.

Deux entités se limitent à surveiller la confidentialité.

4.88 Nos travaux montrent que le suivi des événements exercé par la SAAQ est adéquat, mais qu'il laisse à désirer dans les deux autres entités vérifiées. En effet, le MRQ et la RAMQ n'ont pas établi tous leurs besoins à ce propos. Ceux-ci s'emploient surtout à surveiller la consultation des renseignements personnels pour voir si leur confidentialité est protégée. Dès lors, les interventions susceptibles d'influer sur l'intégrité et la disponibilité de l'information critique ou sur le système de sécurité ne reçoivent pas toute l'attention voulue.

4.89 Nous avons recommandé au ministère du Revenu du Québec et à la Régie de l'assurance maladie du Québec de contrôler adéquatement l'activité de leurs systèmes informatiques.

Services communs d'infrastructure

4.90 Cette section traite des mesures instaurées par la DGSIG et la DGT, qui relèvent du SCT, pour sécuriser les services communs d'infrastructure qu'elles fournissent à bon nombre de ministères et organismes. Nous en avons sélectionné trois, en fonction de leur impact global sur la sécurité de l'information : le Réseau de télécommunication multimédia de l'administration publique québécoise (RETEM) ainsi que deux services de traitement informatique multiplate-forme offerts respectivement à l'aide d'ordinateurs de moyenne et de grande puissance (tableau 1).

TABLEAU 1

SERVICES COMMUNS D'INFRASTRUCTURE :
DESCRIPTION SOMMAIRE DES TROIS SERVICES VÉRIFIÉS

RETEM
Le RETEM repose sur une infrastructure unique, destinée à traiter en temps réel des trafics de toute nature, que ceux-ci contiennent des messages vocaux, des images ou des données. La DGT offre ce service à l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement et les dépenses y afférentes sont de l'ordre de 25 millions de dollars par année.
Traitement informatique multiplate-forme
La DGSIG fournit des services de traitement informatique à partir d'ordinateurs de moyenne et de grande puissance. Ces deux types de services, qui regroupent aussi le stockage de données, l'impression centrale, l'accès aux plates-formes de traitement et la gestion des productions, donnent lieu à des dépenses annuelles de quelque 45 millions de dollars.

4.91 Nous avons examiné si ces services répondaient aux principales exigences en matière de sécurité. C'est ainsi que nos constats portent sur l'encadrement, l'évaluation de la vulnérabilité et de l'efficacité des dispositifs déployés, l'élaboration des plans de sécurité et la reprise des opérations.

4.92 Dans le contexte d'une prestation de services communs d'infrastructure, il est essentiel d'établir les principes de sécurité, d'attribuer clairement les responsabilités et de communiquer le tout aux diverses parties concernées pour qu'il y ait cohésion. Or, près de deux ans après la mise sur pied du RETEM, le cadre de gestion traitant de la sécurité n'est pas officiellement adopté. De plus, les mécanismes qui permettraient aux ministères et aux organismes d'être consultés pour sa mise au point et sa révision sont insuffisants. Pour sa part, la DGSIG commence tout juste à élaborer son architecture de sécurité. Ces travaux devraient notamment l'amener à déterminer les diverses mesures de sécurité à prendre concernant les services communs, à analyser leurs interrelations et à évaluer la possibilité de partager les ressources.

Peu d'informations sont disponibles sur la vulnérabilité et l'efficacité de la sécurité du RETEM.

4.93 Pour ce qui est des aspects clés de la sécurité, nous avons noté que la DGT dispose de peu d'informations sur la vulnérabilité et l'efficacité du dispositif de sécurité protégeant le RETEM, même si toute l'infrastructure propre à ce réseau est en place depuis l'automne 2002. En effet, rares sont les évaluations faites à ce propos jusqu'à maintenant. La DGT n'est donc pas en mesure de spécifier à sa clientèle le niveau de sécurité du RETEM ni de s'assurer qu'il sera ajusté au besoin. Ces évaluations sont d'autant plus pertinentes qu'on tarde à réaliser certaines activités jugées nécessaires au moment de la conception du devis du RETEM (détection d'intrusion, conception des outils d'accès aux journaux, analyse des vulnérabilités, etc.).

4.94 Quant à la DGSIG, elle a apprécié globalement, en 2001, la vulnérabilité et l'efficacité de sa stratégie de sécurité en fonction d'une norme reconnue et, depuis, procède à des travaux complémentaires afin de répondre à des besoins ponctuels. Par ailleurs, elle est en train de s'approprier de nouveaux outils pour

poser de meilleurs diagnostics, tels une méthode d'analyse des risques et un processus permettant l'examen systématique des journaux qui enregistrent l'activité des systèmes informatiques. Il lui reste à prendre les mesures nécessaires afin que les évaluations soient dorénavant conduites de façon périodique et indépendante. Elle devra en outre se doter d'outils qui assurent la prise en charge de toutes les vulnérabilités.

4.95 En ce qui concerne la planification, la DGT aussi bien que la DGSIG omettent de prendre en considération des éléments pertinents, comme le résultat des évaluations et les incidents; de plus, leurs plans de sécurité ne comportent aucun indicateur de performance. Ces directions générales n'ont donc pas l'assurance de traiter comme il se doit les priorités et peuvent difficilement mesurer l'effet de leurs interventions.

4.96 Enfin, le plan de reprise du RETEM est confié au fournisseur des services de télécommunication et l'entente contractuelle comporte des dispositions pour que les services soient constamment disponibles. Pour ce qui est de la DGSIG, le plan en vigueur se limite aux services centraux. Par contre, les travaux en cours à cet égard, notamment des essais concernant les ordinateurs de moyenne puissance, montrent que l'organisation est en voie de corriger la situation. Néanmoins, force est de conclure que, pour le moment, la reprise complète des opérations en cas de sinistre n'est pas organisée.

4.97 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor

- **de veiller à ce qu'un cadre de gestion de la sécurité soit officialisé concernant le Réseau de télécommunication multimédia de l'administration publique québécoise et, pour ce faire, de consulter les ministères et les organismes visés;**
- **de s'assurer que le Réseau bénéficie d'un dispositif de sécurité approprié et que les moyens déployés font périodiquement l'objet d'une évaluation rigoureuse et indépendante;**
- **de poursuivre l'élaboration d'une architecture de la sécurité des infrastructures de traitement informatique multiplate-forme, de mettre au point un processus assurant l'évaluation périodique et indépendante de leur vulnérabilité et de compléter la mise en place des mesures de reprise afférentes;**
- **de parfaire la planification des activités de sécurité informatique relatives aux services communs d'infrastructure vérifiés; à cet effet, il doit notamment prendre en compte l'ensemble des éléments pertinents et déterminer des indicateurs de performance.**

Tests d'intrusion réalisés aux fins de notre vérification

4.98 Les ministères et les organismes se doivent de protéger leurs actifs informationnels en adoptant une approche intégrée et structurée, qui offre une couverture proportionnée aux risques encourus. Il leur faut garder à l'esprit qu'il ne serait pas rentable de vouloir contrer tous les risques et que de nouvelles menaces ne cessent d'apparaître. Les tests d'intrusion figurent dans la liste des moyens préconisés pour évaluer la vulnérabilité. À cet effet, l'entité fait appel à un spécialiste qui est chargé d'apprécier dans quelle mesure un intrus – qu'il s'agisse d'un pirate informatique[16], d'un bidouilleur[17], d'un membre de l'effectif ou d'un tiers (mandataire, sous-traitant, etc.) – serait capable de déjouer le dispositif de sécurité et d'accéder indûment aux systèmes et aux données. Simulant des attaques éventuelles, les tests de ce type permettent de trouver et d'éliminer les faiblesses avant qu'elles soient exploitées.

4.99 Il va de soi que cette méthode de contrôle n'est pas une panacée : l'expérience ne saurait s'étendre à toutes les situations possibles. Les tests d'intrusion visent des cibles particulières et sont effectués selon des protocoles prédéterminés, à des moments précis et en fonction d'un environnement technologique donné. Comme la menace revêt parfois différentes formes, les tests sont susceptibles de simuler plus d'un scénario. Des travaux réalisés par des experts montrent que les incidents sont provoqués autant de l'interne que de l'externe. Plusieurs sources tendent également à conclure que les actes de vandalisme, le vol d'information ou le sabotage de données sont au moins la moitié du temps le fruit de personnes proches des organisations lésées.

4.100 Forts de ces considérations, nous avons éprouvé certains aspects relatifs à la sécurité de quatre entités, et ce, sans perturber leurs activités. Les tests ont été menés sous cinq angles, qui ont été adaptés pour tenir compte des environnements sondés et des menaces perçues comme étant les plus plausibles. Les entités ont été mises à contribution en fournissant de l'information sur leurs systèmes et leurs réseaux informatiques, ce qui a facilité nos travaux. Néanmoins, la plupart des renseignements qu'elles nous ont communiqués auraient pu être rassemblés à l'intérieur de six mois par une personne déterminée à les obtenir.

4.101 Nous avons procédé à 19 tests différents, pour un total de 55 évaluations faites la plupart du temps en compagnie de représentants des entités sélectionnées. Ces dernières ont toutes subi 11 de ces tests afin que nous soyons à même de tirer des constats plus généraux. Plus de 70 p. cent des tests simulaient une situation répondant aux critères suivants : les connaissances de l'intrus éventuel concernant l'organisation et en matière informatique sont faibles ou moyennes (le grand

16. Criminel informatique qui exploite les failles dans une procédure d'accès pour casser un système informatique, qui viole l'intégrité de ce système en dérobant, altérant ou détruisant de l'information, ou qui copie frauduleusement des logiciels.

17. Personne passionnée d'informatique qui, par jeu, curiosité, défi personnel ou par souci de notoriété, sonde, au hasard plutôt qu'à l'aide de manuels techniques, les possibilités matérielles et logicielles des systèmes informatiques afin de pouvoir éventuellement s'y immiscer.

public ou un étudiant en informatique, par exemple), le coût de l'opération est inférieur à 1 000 dollars et le tout peut se dérouler en 24 heures ou moins. Les autres tests se rapportaient à des menaces moindres, puisqu'ils requéraient la participation soit d'une personne travaillant dans le domaine de l'informatique, soit d'un membre de l'effectif de l'entité, soit des deux.

4.102 Précisons aussi que les tests d'intrusion ont fait appel à des techniques ou à des outils souvent élémentaires et aisément disponibles, entre autres dans Internet. Nous avons avant tout cherché à simuler des scénarios selon lesquels une personne tentait d'accomplir une action répréhensible. Enfin, presque tous nos tests supposaient une intervention humaine se déroulant à l'intérieur du périmètre de sécurité[18].

4.103 Pour des raisons évidentes, le nom des entités, la nature exacte des tests ainsi que les résultats détaillés ne sont pas présentés dans ce rapport. Il est cependant possible de dresser un bilan sommaire quant au dénouement de nos travaux à cet égard (tableau 2).

Des coupe-feu efficaces contre les menaces liées à Internet.

TABLEAU 2

BILAN SOMMAIRE DES TESTS D'INTRUSION

Angles considérés	Constats
Efficacité des coupe-feu*	Les coupe-feu en place gèrent adéquatement les flux d'information entre les réseaux internes et Internet.
Résistance des mécanismes de sécurité	Certains mécanismes peuvent être contournés à l'aide d'outils plus ou moins sophistiqués.
Robustesse des mots de passe	Des déficiences ont été détectées à plusieurs reprises par rapport à la robustesse des mots de passe ainsi qu'à leur gestion.
Pertinence des droits et privilèges d'accès	Des vulnérabilités ont été décelées concernant les droits d'accès aux ressources et la configuration des postes de travail.
Cloisonnement des zones de sécurité	Des problèmes ont été observés au regard de l'aménagement des lieux et du contrôle d'accès physique.

* Dispositif informatique qui permet le passage sélectif des flux d'information entre un réseau interne et un réseau public, ainsi que la neutralisation des tentatives de pénétration en provenance du réseau public.

18. Aux fins de cette vérification, nous avons considéré que cette notion réfère à la zone où les activités de l'entité font l'objet de mesures de sécurité physique.

Les lacunes détectées pourraient permettre, dans certaines circonstances, de mener diverses activités inappropriées.

4.104 Nous avons remis aux entités concernées toute l'information recueillie au cours des tests d'intrusion pour leur faciliter la mise en œuvre de contre-mesures. En effet, certaines des failles que nous avons mises en lumière affaiblissaient, individuellement et plus encore si elles étaient combinées, la protection relative à la confidentialité, à l'intégrité et à la disponibilité des actifs informationnels. Celles-ci ouvraient également la porte à des interventions pouvant aller à l'encontre des obligations découlant de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Ainsi, les lacunes détectées pourraient permettre, dans certaines circonstances, de mener diverses activités inappropriées, entre autres :

- accéder de façon illégitime à des systèmes informatiques ;
- visualiser et utiliser de façon frauduleuse des données sensibles ;
- modifier ou supprimer des données ou des programmes ;
- installer des programmes malveillants ;
- empêcher le bon fonctionnement de plusieurs équipements.

4.105 Les travaux que nous avons menés illustrent que la protection des actifs informationnels des quatre entités soumises aux tests d'intrusion est somme toute incomplète. Ils démontrent l'importance de recourir périodiquement à cette approche pour évaluer les limites du dispositif de sécurité. Ils confirment également la nécessité de prêter davantage attention à la dimension humaine de la sécurité, trop souvent négligée par rapport à ses dimensions juridique, organisationnelle et technologique.

4.106 Nous avons recommandé aux quatre entités vérifiées de réaliser des tests d'intrusion de façon périodique afin d'évaluer adéquatement la vulnérabilité de leurs actifs informationnels et l'efficacité de leur dispositif de sécurité.

4.107 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor accorde une priorité à la gestion de la sécurité informatique gouvernementale. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'il a réuni une équipe dédiée à cette fonction depuis quelques années. Toutefois, la mise en place de mécanismes complètement opérationnels nécessite un certain temps.

« **Encadrement central.** Le Secrétariat prévoit revoir sa directive au cours de la prochaine année et il prendra en compte le concept de "domaine de confiance".

« Par ailleurs, concernant les exigences gouvernementales en matière de suivi, le Secrétariat a produit, au cours des dernières années, un bilan de la sécurité donnant une image globale de la situation prévalant dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental, une première au Canada. Lors du bilan 2004, il est prévu que les préoccupations du Vérificateur général concernant l'architecture gouvernementale de sécurité de l'information numérique seront ajoutées. De plus, le Secrétariat travaille actuellement à soutenir les ministères et

les organismes dans la mise en place d'une méthode et d'un outil permettant de mesurer les risques auxquels ils font face pour mieux les suivre ultérieurement. Une fois ce travail terminé, l'étape suivante serait l'élaboration et l'implantation graduelle d'un modèle de gestion de la performance de sécurité. Cependant, il faut noter que l'élaboration d'un tel modèle constitue un défi de taille, puisqu'il s'agit d'une nouveauté sur la scène internationale. C'est pourquoi, avant d'agir, le Secrétariat désire étudier les impacts d'une telle décision. Cet exercice permettra de déterminer les mesures qui peuvent être mises en place. Il faudra notamment tenir compte de l'imputabilité des ministères et des organismes quant à leur plan d'action et de la reddition de comptes qui s'ensuit.

« En matière de planification, des objectifs stratégiques, tactiques et opérationnels ont été, depuis 2002, élaborés annuellement par le Secrétariat dans le plan gouvernemental de sécurité, et ce, en fonction des cibles prioritaires déterminées par l'examen des bilans réalisés par les ministères et les organismes. Un calendrier de réalisation est également préparé annuellement. Par ailleurs, l'*Architecture gouvernementale de la sécurité de l'information numérique* identifie l'ensemble des éléments pouvant nécessiter une intervention du Secrétariat dans les prochaines années. De plus, pour réduire les délais de production de l'état de situation gouvernemental de la sécurité ainsi que pour permettre aux ministères et aux organismes de s'arrimer au calendrier du cycle budgétaire, le Secrétariat a démarré le processus de reddition de comptes de l'année civile 2003 en décembre 2003 et les ministères et organismes ont pu utiliser leurs propres résultats dans leur budgétisation de 2004-2005. Somme toute, le Secrétariat considère que le mode de fonctionnement était bien adapté aux problématiques auxquelles il faisait face dans les premières étapes de mise en œuvre du plan d'action. En effet, il fallait tenir compte des besoins, de la culture et de la capacité d'intégration des ministères et des organismes. Cependant, le Secrétariat effectuera une analyse de l'ensemble des éléments mentionnés afin de les inscrire au sein d'un cadre pluriannuel.

« Également, le Secrétariat est à compléter le développement d'un programme formel de sensibilisation et de formation amorcé au cours de l'exercice 2003-2004. Il vise à orienter son action à ce chapitre pour les prochaines années, et ce, en collaboration avec les ministères et les organismes. Ce programme vise d'abord à agir sur des cibles prioritaires qui sont définies en fonction des résultats du bilan gouvernemental annuel de sécurité et des demandes exprimées par les ministères et les organismes.

« Quant aux contrats et ententes, le Secrétariat considère que les ministères et les organismes sont les premiers responsables des contrats et des ententes qu'ils concluent. Toutefois, pour les soutenir, il leur fournira un modèle recensant l'ensemble des sujets dont ils devraient tenir compte dans l'élaboration de leurs contrats et ententes.

« En matière d'authentification des personnes et de l'organisation des services de certification, le Secrétariat est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général et il entend ajuster ses travaux à cet égard.

« **Services communs d'infrastructure.** Concernant le Réseau de télécommunication multimédia de l'administration publique québécoise (RETEM) et les services de traitement sur plates-formes intermédiaires et centrales, le Secrétariat entend poursuivre ses efforts

d'intégration de tous les éléments pertinents dans la planification de ses activités de sécurité et verra à amorcer une démarche pour se doter d'indicateurs de performance.

« Pour le RETEM, le Secrétariat verra, d'une part, à compléter le cadre de gestion afin que tous les éléments pertinents de la sécurité soient définis, et d'autre part, à s'entendre avec les ministères et les organismes en vue d'augmenter leur niveau de compréhension des exigences de sécurité et des procédures ainsi qu'à leur rappeler leurs responsabilités sur les mesures qu'ils doivent prendre pour la continuité de leurs opérations. Par ailleurs, des efforts seront consacrés à l'intégration de mécanismes de sécurité au RETEM ainsi qu'à un contrôle accru quant à leur fonctionnement.

« Pour les services de traitement sur plates-formes intermédiaires et centrales, le Secrétariat prévoit compléter l'architecture de sécurité lors de la réalisation de l'infrastructure sécurisée de la prestation électronique de services et du projet Service québécois d'authentification gouvernementale. Le Secrétariat réalise des évaluations pour chaque changement d'élément de l'infrastructure qui pourrait avoir un impact sur la sécurité et apporte les corrections requises. Un registre des vulnérabilités et des actions correctives sera mis en place pour faciliter le suivi du programme de sécurité. Pour faire suite au projet pilote réalisé en novembre 2003, concernant la reprise des plates-formes intermédiaires, le Secrétariat a prévu compléter la documentation des mesures de reprise et procéder aux premiers essais à compter d'avril 2004. »

4.108 Résumé des commentaires des entités

Les entités vérifiées acquiescent pleinement aux constats et aux recommandations du Vérificateur général. Les sections suivantes présentent les actions entreprises ou envisagées pour remédier aux situations décrites.

Cadre de gestion organisationnel. « Dans le cadre de la révision de la politique de sécurité informatique, le MRQ en profitera pour préciser, notamment, les rôles et les responsabilités du comité de sécurité informatique et améliorer la coordination de ses activités et aussi celles des autres intervenants en matière de sécurité informatique. Il est prévu d'intégrer à la nouvelle politique des éléments qui permettront un suivi et une reddition de comptes quant à son application. »

Pour sa part, la RAMQ élabore actuellement son architecture d'entreprise, laquelle comporte un cadre de référence de la sécurité de l'information. Par la suite, l'architecture de sécurité de l'organisation sera développée. Elle mentionne aussi qu'une stratégie d'évaluation périodique du respect des politiques sera établie après la révision de son cadre normatif.

Évaluation de la vulnérabilité et de l'efficacité du dispositif de sécurité. La SAAQ et le MRQ réaliseront, au cours des prochains mois, une analyse de risque en s'appuyant notamment sur les outils fournis par le SCT.

Planification de la sécurité informatique. La RAMQ et la SAAQ nous ont fait savoir que le processus d'élaboration du plan de sécurité tiendra compte de l'ensemble des éléments pertinents.

Le MRQ et la RAMQ considèrent que la planification de la sécurité informatique prend en compte les risques résiduels, mais que ceux-ci ne sont pas bien documentés. Ils conviennent qu'il y aurait avantage à intégrer formellement cette information.

« Au MRQ, des indicateurs de performance ont été définis après le passage du Vérificateur général pour plusieurs processus développés et mis en place dans le cadre du Plan triennal de gestion de la sécurité informatique (PTGSI). »

Risques et mesures de sécurité liés aux systèmes et aux infrastructures critiques. Toutes les entités soulignent que des travaux actuels ou futurs contribueront à améliorer la protection des infrastructures critiques. Ainsi, le MRQ compte sur la mise en œuvre complète du PTGSI tandis que la RAMQ mentionne qu'elle élaborera une architecture de sécurité. La SAAQ, quant à elle, mise sur divers projets prévus pour 2004, notamment la poursuite de la mise en œuvre du registre d'autorité, le projet d'analyse de risque et le projet de reprise de la plate-forme intermédiaire.

Habilitation des personnes. La RAMQ et la SAAQ ont toutes deux choisi de ne pas vérifier systématiquement les antécédents d'une personne avant son embauche ou sa nomination. La SAAQ travaille actuellement au développement d'un processus de vérification avant l'embauche de nouveaux employés. Des décisions seront prises par la suite.

La SAAQ considère aussi que la poursuite du projet de mise en œuvre du registre d'autorité permettra de définir les guides et les processus requis afin de parvenir à une catégorisation suffisamment fine pour appuyer le processus d'habilitation.

« Au MRQ, un dossier spécifique sera réalisé pour raffiner la classification actuelle de l'information qu'il détient. »

Sensibilisation et formation. Depuis la vérification, la RAMQ a déjà fait un pas dans le sens des recommandations formulées par le Vérificateur général. Ainsi, « pour l'exercice 2004-2005, un plan d'action concernant la sensibilisation et la formation des intervenants a été élaboré ».

« La SAAQ se dotera d'un plan pour encadrer les efforts importants qu'elle consacre à la sensibilisation et à la formation de son personnel en matière de sécurité de l'information et elle procédera périodiquement à son évaluation. »

« Dans un souci d'aborder les différents aspects de la sécurité et de la sensibilisation, le MRQ s'appliquera à arrimer les activités de formation et de sensibilisation dans un programme global, tout en s'assurant que les besoins en sécurité de tous les groupes d'employés sont pris en compte. »

Continuité de service. Les entités prévoient, dans un avenir rapproché, aborder les questions commentées par le Vérificateur général à la lumière des recommandations formulées par celui-ci.

La RAMQ mentionne que, depuis la fin des travaux du Vérificateur général, des correctifs ont été apportés aux essais et que les derniers réalisés le 13 mai 2004 sont concluants à cet égard.

Contrôle d'accès aux systèmes et aux données. Le MRQ et la RAMQ entendent améliorer le contrôle d'accès à leurs ressources informationnelles, notamment en resserrant la gestion des mots de passe.

« La SAAQ ramènera le nombre de tentatives d'authentification infructueuses au niveau des exigences de la norme interne. »

« Le MRQ poursuit ses travaux pour réviser son processus d'attribution des droits d'accès en regard des profils de fonction. Il vise également à améliorer son exercice de révision massive périodique des accès à ses ressources informationnelles. »

Suivi de l'activité des systèmes. La RAMQ projette de définir ses besoins à cet égard et d'évaluer les coûts et les impacts des solutions potentielles, et ce, en fonction des risques encourus.

« Le MRQ convient qu'il devra mettre en place des mécanismes permettant d'analyser régulièrement l'ensemble de ses journaux d'évènements afin d'assurer un contrôle adéquat de l'activité des systèmes informatiques. »

Tests d'intrusion réalisés aux fins de notre vérification. Une entité mentionne qu'« un processus régulier de vérification sera défini au cours de l'exercice 2004 et que diverses vérifications ont été ou seront réalisées ».

Une deuxième indique que « la fréquence et la portée des tests d'intrusion seront établies en fonction des risques appréhendés et des coûts inhérents à de telles évaluations par des firmes externes ».

Enfin, les deux autres entités se sont dites en accord avec les commentaires du Vérificateur général à ce chapitre et sa recommandation.

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation émanent, avec les adaptations requises, de modèles préconisés, entre autres, par l'International Federation of Accountants (IFAC), le National Institute of Standards and Technology (NIST), l'International Organization for Standardization (ISO) et l'International Electrotechnical Commission (IEC). Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que le cadre gouvernemental de gestion de la sécurité informatique et l'action des entités qui doivent assumer des responsabilités particulières à cet égard soutiennent la mise en œuvre des moyens assurant la protection des biens et des données ainsi que la continuité de service.

Critères

- Le cadre gouvernemental de gestion de la sécurité informatique (politiques, directives, architecture, procédures, normes, etc.) doit :
  - énoncer les valeurs gouvernementales, les objectifs, la portée et les principes directeurs ;
  - définir les rôles et les responsabilités ;
  - présenter les assises de la sécurité ;
  - favoriser la mise en place de mesures efficaces, efficientes et cohérentes dans l'Administration ;
  - prévoir des mécanismes de suivi relatifs à la mise en œuvre et à l'état de la sécurité informatique ainsi que de reddition de comptes.
- Les entités qui assument des responsabilités particulières en la matière (CT, SCT, MJQ, MRCI, CANQ, CF, SQ) doivent jouer le rôle qui leur est dévolu.

Objectif

S'assurer que les ministères et organismes respectent le cadre de gestion gouvernemental de la sécurité informatique et soutiennent à l'interne sa mise en œuvre.

Critère

- Le cadre de gestion de la sécurité informatique (politiques, directives, architecture, procédures, normes, etc.) de l'entité doit s'arrimer à celui du gouvernement. Il doit aussi :
  - énoncer les valeurs organisationnelles, les objectifs, la portée et les principes directeurs ;
  - définir les rôles et les responsabilités ;
  - édicter les règles de conduite ;
  - présenter les assises de la sécurité ;
  - favoriser la mise en place de mesures efficaces, efficientes et cohérentes ;
  - prévoir des mécanismes de suivi, d'évaluation et de reddition de comptes.

Objectif

S'assurer que les ministères et les organismes ont mis en place les composantes majeures de la sécurité informatique.

Critères

- Une évaluation périodique de la vulnérabilité de l'entité et de l'efficacité de son dispositif de sécurité doit être réalisée.
- Une analyse des systèmes informatiques et des infrastructures critiques doit être effectuée pour déterminer et appliquer les mesures de sécurité nécessaires à leur protection.
- L'attribution des codes d'identification ainsi que des droits et privilèges d'accès doit être encadrée adéquatement.
- Un plan de sécurité prenant appui sur l'évaluation des risques et du dispositif de sécurité ainsi que sur les standards en vigueur doit être élaboré et maintenu à jour.
- Des activités de sensibilisation et de formation doivent être offertes aux utilisateurs, au personnel spécialisé et aux gestionnaires.
- Des mesures pour faire face aux imprévus et aux sinistres, traiter les incidents et assurer la continuité de service doivent être instaurées.
- Un contrôle efficace de l'accès aux systèmes informatiques et aux données doit être exercé.
- L'enregistrement et l'analyse de l'activité des systèmes informatiques doivent être effectués et des actions doivent être entreprises lorsque des anomalies sont détectées.

ANNEXE 2 – PORTRAIT DE LA SÉCURITÉ INFORMATIQUE (ÉLÉMENTS REGROUPÉS PAR DIMENSIONS)

Dimension juridique	Aspects légaux	• Lois et règlements nationaux • Lois et règlements provinciaux, généraux et particuliers • Conventions internationales • Contrats et ententes • Avis juridiques
Dimension humaine	Sécurité du personnel	• Enquêtes de sécurité • Habilitation des personnes • Sensibilisation • Formation
	Éthique, pratiques professionnelles et imputabilité	• Responsabilités de l'entité • Responsabilités des gestionnaires • Responsabilités du personnel et des utilisateurs
Dimension organisationnelle	Sécurité administrative	• Politiques, normes, directives, guides et procédures • Rôles et responsabilités du personnel chargé de la sécurité • Classification de l'information • Évaluation de la vulnérabilité • Analyse de risques • Registres et dossiers de sécurité • Gestion du consentement • Prévention
	Sécurité physique et sécurité du milieu	• Installations principales et auxiliaires des ressources informationnelles • Contrôle de l'accès physique • Sécurité du matériel
	Sécurité des opérations	• Administration • Contrôle de l'accès logique • Surveillance et audit • Utilisation et gestion des supports • Mesures d'urgence, de relève et de continuité
Dimension technologique	Sécurité des logiciels, du matériel, des communications et des informations de sécurité	• Mise en place des fonctions de sécurité • Développement des applications • Sélection des applications ou des équipements • Installation et configuration des applications ou équipements

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME I

Chapitre

5

Agences et unités autonomes de service : bilan de la situation

Vérification d'envergure gouvernementale

TABLE DES MATIÈRES

FAITS SAILLANTS	5.1
VUE D'ENSEMBLE	5.10
OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	5.15
PORTRAIT GÉNÉRAL ÉTABLI AU MOYEN D'UN QUESTIONNAIRE	5.21
RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION	5.27
Amélioration des résultats	5.30
Coût de la prestation des services	5.33
Qualité de la prestation des services : délais et plaintes	5.35
Mesure de la satisfaction de la clientèle	5.38
Concrétisation des objectifs	5.41
Détermination des objectifs	5.42
Responsabilisation	5.48
Mise en œuvre	5.50
Suivi des résultats	5.52
Suivi des recommandations formulées au Centre de recouvrement[1] en 1997-1998	5.55
Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation	
Annexe 2 – Extraits de la *Loi sur l'administration publique*	
Annexe 3 – Nombre d'équivalents temps complet et dépenses des cinq agences et de l'unité autonome de service vérifiées pour 2002-2003	

Les commentaires des entités apparaissent à la fin de ce chapitre.

Vérification menée par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Amélie Côté-Tremblay
Audrey Lagueux
Martin St-Louis

Sigles utilisés dans ce chapitre

BIA	Bureau des infractions et amendes
CPF	Centre de perception fiscale
CPI	Convention de performance et d'imputabilité
CQIASA	Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale
CR	Centre de recouvrement
ETC	Équivalent temps complet
LSJML	Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale
UAS	Unité autonome de service

1. À l'époque, le nom de l'entité était « Centre de recouvrement en sécurité du revenu ».

FAITS SAILLANTS

5.1 L'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en mai 2000, a instauré un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence. Ce cadre de gestion convie l'ensemble de l'administration gouvernementale à offrir des services de qualité aux citoyens, et ce, au moindre coût. Pour ce faire, les unités administratives des ministères ou des organismes ont la possibilité de conclure, avec le ministre responsable, une convention de performance et d'imputabilité (CPI) qui établit notamment la latitude accordée aux dirigeants pour atteindre les résultats convenus. Elle précise également les modalités de reddition de comptes. Les nouvelles entités, créées selon les dispositions de la loi, sont communément appelées « agences ». En outre, le ministre peut négocier une entente de gestion avec le Conseil du trésor et obtenir des assouplissements en matière de ressources humaines, financières, matérielles ou informationnelles.

5.2 La formule de l'agence, introduite avec la loi, a été précédée dès 1995 par celle de l'unité autonome de service (UAS), qui a servi en quelque sorte de prototype. Toutefois, dans le cas de l'UAS, c'est une entente entre le sous-ministre (plutôt que le ministre) et le dirigeant de l'unité qui définit les rôles et les responsabilités de chacune des parties ainsi que les marges de manœuvre consenties à ce dernier.

5.3 Au 31 décembre 2003, on dénombrait 15 agences constituées par suite de la signature d'une CPI, dont 8 avaient d'abord eu le statut d'UAS. De plus, 5 UAS étaient toujours en activité et appliquaient la gestion axée sur les résultats au même titre que les agences. Ces 20 entités regroupaient environ 20 p. cent de l'effectif de la fonction publique québécoise.

5.4 Notre vérification visait globalement à dresser un bilan de la formule de l'UAS et de l'agence. Nous avons notamment brossé un portrait général de la situation au moyen d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des agences et des UAS. Nous avons également effectué des travaux de vérification auprès de cinq agences, soit le Bureau des infractions et amendes (BIA), le Centre de perception fiscale (CPF), le Centre de recouvrement (CR), le Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale (CQIASA) et la Régie du cinéma, ainsi que d'une UAS, le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (LSJML). Nous poursuivions deux objectifs précis. Le premier était de nous assurer que la transformation d'une unité administrative en agence ou en UAS permet une amélioration concernant l'atteinte des résultats visés par celle-ci. Le deuxième consistait à établir si les objectifs de l'agence ou de l'UAS donnent lieu à des actions concrètes, qui favorisent la réalisation de son plan stratégique ou de celui du ministère de tutelle. Enfin, nous avons procédé au suivi des six recommandations que nous avions formulées au CR en 1997-1998. Notre vérification s'est déroulée de novembre 2003 à mars 2004.

5.5 Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'être une UAS ou une agence pour jouir de certaines des dispositions particulières consenties à ce type d'organisation, nos travaux indiquent que 17 entités sur 20 ont effectivement de telles marges de

manœuvre, c'est-à-dire des allégements administratifs ou des délégations de pouvoirs. De plus, la majorité des dirigeants considèrent que le changement de statut de l'entité leur a permis d'exercer une gestion nettement plus adéquate, tout en souhaitant avoir davantage d'autonomie.

5.6 En optant pour la formule de l'agence ou de l'UAS, on cherche à obtenir de meilleurs résultats; toutefois, l'entité doit être prête à investir le temps et les efforts nécessaires à un tel changement. Le degré d'amélioration des résultats obtenus par les cinq agences et l'UAS que nous avons vérifiées est fort variable. Le virage effectué par le CPF et le CR a bel et bien contribué à accroître leur performance. La progression du CR est particulièrement marquée et se reflète dans le niveau d'application des six recommandations que nous lui avions adressées en 1997-1998: cinq ont été appliquées et une a donné lieu à des progrès satisfaisants.

5.7 Le BIA, quant à lui, possède déjà la plupart des outils essentiels à la gestion axée sur les résultats; toutefois, son stade de développement actuel nous empêche de constater une amélioration au regard des délais relatifs à la prestation de ses services et une diminution des coûts y afférents. Pour ce qui est du CQIASA, du LSJML et de la Régie du cinéma, ils ne parviennent pas à démontrer qu'ils ont à la fois rehaussé la qualité et réduit le coût de la prestation des services.

5.8 La mise sur pied d'une agence ou d'une UAS suppose un changement de culture au sein de l'organisation. Celle-ci doit en effet mettre l'accent sur l'établissement et le suivi d'objectifs précis et mesurables, ce qui favorise l'obtention de résultats tangibles. Dans l'ensemble, les objectifs formulés par les entités sont liés aux plans stratégiques qui les concernent. Par contre, 64 p. cent des 85 objectifs que nous avons scrutés ne sont pas libellés de façon à orienter les actions vers l'atteinte de résultats alors que 51 p. cent ne sont pas accompagnés de cibles permettant de définir les attentes et de juger du degré d'atteinte des résultats.

5.9 Un des grands principes de la nouvelle gestion publique est de spécifier ce que l'on attend des gestionnaires et de comparer leurs performances à ces attentes. À cet égard, le BIA, le CPF, le CQIASA et le CR signifient formellement à leurs gestionnaires le rendement à fournir. Néanmoins, seuls le CPF et le CR formulent leurs attentes en termes de résultats mesurables et non en énonçant uniquement des activités à réaliser. Il importe également de prendre les mesures requises pour passer avec succès de la théorie à la réalité. Or, les plans d'action des six entités vérifiées renferment peu d'actions concrètes associées aux objectifs. Enfin, signalons que le CQIASA et le LSJML devront améliorer le suivi des résultats pour mettre en évidence les résultats significatifs, les exceptions, les écarts et les tendances.

VUE D'ENSEMBLE

5.10 Le gouvernement du Québec a entrepris depuis quelques années une réforme de sa gestion. L'adoption de la *Loi sur l'administration publique*, en mai 2000, instaure un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence. Entre autres, cette loi reconnaît le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale en favorisant l'imputabilité des gestionnaires devant l'Assemblée nationale.

5.11 Ce cadre de gestion convie l'ensemble de l'administration gouvernementale à offrir des services de qualité aux citoyens, et ce, au moindre coût. Pour ce faire, les unités administratives des ministères ou des organismes, principalement celles qui sont en relation directe avec une clientèle, ont la possibilité de conclure une CPI. Les nouvelles entités, créées selon les dispositions de la loi, sont communément appelées « agences ».

5.12 La convention établie entre le ministre et le dirigeant de l'unité administrative[2] définit notamment la latitude accordée à ce dernier pour atteindre les résultats convenus. À titre d'exemple, le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme pourra déléguer au responsable de l'unité administrative[3] l'autorisation de réserver les sommes requises pour l'octroi de boni au rendement exceptionnel. En contrepartie, cette unité devra rendre compte au ministre sur la base d'indicateurs mesurables. Outre la signature d'une CPI, le ministre peut également négocier une entente de gestion avec le Conseil du trésor et obtenir des assouplissements en matière de ressources humaines, financières, matérielles ou informationnelles. L'annexe 2 présente des extraits de la *Loi sur l'administration publique* portant notamment sur le contenu de la CPI.

5.13 La formule de l'agence, introduite avec la loi, a été précédée par celle de l'UAS, qui a servi en quelque sorte de prototype, puisqu'elle a été implantée à partir de 1995. Dans le cas de l'UAS, il y a entente entre le sous-ministre (plutôt que le ministre) et le dirigeant de l'unité administrative concernant les rôles et les responsabilités de chacune des parties ainsi que les marges de manœuvre consenties à ce dernier.

5.14 Au 31 décembre 2003, on dénombrait 15 agences constituées par suite de la signature d'une CPI, dont 8 avaient d'abord eu le statut d'UAS. De plus, 5 UAS étaient toujours en activité et appliquaient la gestion axée sur les résultats au même titre que les agences. Les tableaux 1 et 2 fournissent la liste de ces deux types d'entités.

2. Il est à noter que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme est également, selon le cas, partie à cette convention pour s'assurer de l'intégration de son contenu aux activités du ministère ou de l'organisme et pour s'associer, dans l'exercice de ses attributions, aux engagements prévus à la convention.

3. Pour trois agences (la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, la Régie des rentes du Québec et la Régie du cinéma), le dirigeant de l'organisme est aussi le responsable de l'unité administrative, puisque ces entités, en plus d'être des agences, sont des organismes non budgétaires du gouvernement.

TABLEAU 1

AGENCES CONSTITUÉES EN VERTU DE LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE* ET ACTIVES AU 31 DÉCEMBRE 2003*

	Année de création
Bureau des infractions et amendes	2001
Centre de conservation du Québec (UAS de 1995 à 2002)	2002
Centre de perception fiscale (UAS de 1995 à 2001)	2001
Centre de recouvrement (UAS de 1996 à 2001)	2001
Centre de signalisation	2001
Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec (UAS de 1997 à 2002)	2002
Centre d'expertise hydrique du Québec	2001
Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale	2001
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (UAS de 1995 à 2003)	2003
Contrôle routier Québec	2001
Emploi-Québec (UAS de 1998 à 2002)	2002
Régie des rentes du Québec (UAS de 1997 à 2001)	2001
Régie du cinéma	2001
Sécurité du revenu	2001
Service aérien gouvernemental (UAS de 1995 à 2002)	2002

* Les noms des cinq agences sélectionnées aux fins de notre vérification apparaissent en caractères gras.

TABLEAU 2

UNITÉS AUTONOMES DE SERVICE ACTIVES AU 31 DÉCEMBRE 2003*

	Année de création
Aide financière aux études	1997
Centre de gestion de l'équipement roulant	1997
Forêt Québec	1998
Géologie Québec	1997
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	1996

* Le nom de l'UAS sélectionnée aux fins de notre vérification apparaît en caractères gras.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

5.15 Dans son *Plan stratégique 2003-2006*, le Vérificateur général du Québec réaffirme l'importance de suivre de près la modernisation de la gestion gouvernementale. Notre vérification, qui a été entreprise dans cet esprit, visait globalement à dresser un bilan de la formule de l'UAS et de l'agence. Nous voulions voir si ces deux modes de fonctionnement, comportant peu de différences, contribuent à améliorer la prestation des services aux citoyens et soutiennent la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats.

5.16 À l'automne 2003, nous avons envoyé un questionnaire à l'ensemble des agences et des UAS du gouvernement. Grâce à leurs réponses, nous avons été à même de brosser un portrait général de la situation et de recenser les allégements administratifs accordés dans les ententes de gestion.

5.17 Nous avons également effectué des travaux de vérification auprès de six entités en poursuivant deux objectifs précis. Le premier était de nous assurer que la transformation d'une unité administrative en agence ou en UAS permet une amélioration concernant l'atteinte des résultats. Le deuxième consistait à établir si les objectifs de l'agence ou de l'UAS donnent lieu à des actions concrètes, qui favorisent la réalisation de son plan stratégique ou de celui du ministère de tutelle. L'annexe 1 présente les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à cette mission.

5.18 Afin de mener à bien nos travaux, nous avons sélectionné cinq agences, soit le BIA, le CPF, le CR, le CQIASA et la Régie du cinéma, ainsi qu'une UAS, le LSJML. Nous nous sommes efforcés de former un ensemble représentatif de ce genre d'organisation. Pour ce faire, nous avons considéré, entre autres, leur statut, leur importance – déterminée en fonction du nombre d'équivalents temps complet (ETC) – et la nature de leurs activités. L'annexe 3 indique le nombre d'ETC ainsi que les dépenses des entités vérifiées pour 2002-2003.

5.19 Par la même occasion, nous avons procédé au suivi des six recommandations destinées au CR au terme de la vérification intitulée « Gestion par résultats » (chapitre 2, tome II, *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*). Ces travaux avaient été réalisés auprès de deux organismes centraux et de cinq UAS, dont le CR.

5.20 Ajoutons que la vérification dont nous exposons les résultats ci-dessous s'est déroulée de novembre 2003 à mars 2004. Elle porte sur les activités des exercices 2000-2001 à 2003-2004, mais certains commentaires ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

PORTRAIT GÉNÉRAL ÉTABLISSEMENT D'UN CADRE FONCTIONNAIRE

Agences et UAS emploient environ 20 p. cent de l'effectif de la fonction publique québécoise.

5.21 La démarche de gestion axée sur les résultats est inspirée, entre autres, du modèle des « executive agencies » britanniques. Au 31 décembre 2003, les 15 agences et les 5 UAS en activité représentaient environ 20 p. cent de l'effectif de la fonction publique québécoise. En comparaison, les entités similaires réunissaient, en 2002, quelque 78 p. cent de la fonction publique britannique.

5.22 Afin de dresser le portrait des entités créées au Québec selon le nouveau mode de fonctionnement, nous avons notamment recensé les assouplissements qui leur sont accordés sur le plan administratif et nous nous sommes adressés aux dirigeants en vue de connaître leur degré de satisfaction concernant le statut d'UAS ou d'agence.

5.23 À la faveur de la restructuration des unités, le gouvernement souhaite que l'attribution de marges de manœuvre additionnelles en matière de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles entraîne une responsabilisation accrue des décideurs. Certaines des conditions particulières dont profitent les agences et les UAS visent à réduire des contraintes de gestion alors que d'autres permettent l'attribution d'avantages financiers associés à l'augmentation de leur performance. Il n'est pas nécessaire d'être une UAS ou une agence pour jouir de certaines des dispositions particulières consenties à ce type d'organisation. Néanmoins, 17 entités sur 20 ont effectivement de telles marges de manœuvre, c'est-à-dire des allégements administratifs ou des délégations de pouvoirs.

5.24 En faisant la revue des ententes de gestion conclues avec le Conseil du trésor, nous avons distingué 29 types d'allégement. Le maximum de dispositions particulières ayant été appliquées à une même entité est de 12. Le tableau 3 présente les allégements les plus souvent accordés aux agences et aux UAS.

TABLEAU 3

PRINCIPAUX ALLÉGEMENTS ADMINISTRATIFS FIGURANT DANS LES ENTENTES DE GESTION

	Nombre d'agences bénéficiaires (sur 10[1])	Nombre d'UAS bénéficiaires (sur 5)
Autorisation d'augmenter l'effectif total sous réserve des disponibilités budgétaires[2]	10	4
Autorisation permanente d'effectuer des déplacements à l'extérieur du Québec dans le cadre de l'accomplissement de la mission de l'entité	6	4
Possibilité de reporter, d'un exercice financier à l'autre, des crédits non utilisés[2]	5	Aucune
Autorisation de déroger à certaines modalités concernant l'embauche de personnel occasionnel[3]	4	3
Autorisation d'une dépense supplémentaire en contrepartie d'un revenu excédant les prévisions (crédit au net[4])	4	Aucune

1. En date du 31 décembre 2003, 10 des 15 agences avaient signé une entente de gestion avec le Conseil du trésor.
2. L'importance de la marge de manœuvre varie d'une entité à l'autre.
3. Par exemple, pour faire face aux périodes de pointe ou pour pallier la rareté d'une certaine catégorie de main-d'œuvre.
4. Le crédit au net se réfère au mécanisme suivant : lorsque les revenus excèdent les prévisions inscrites dans le livre des crédits, le surplus peut être utilisé afin d'augmenter les dépenses dans la mesure et selon les conditions définies dans l'entente de gestion. Si les revenus sont inférieurs, le montant des dépenses imputables à ce crédit est diminué d'autant.

5.25 Outre les allégements ayant trait à l'entente de gestion, 7 des 15 agences ont obtenu des marges de manœuvre par l'intermédiaire de leur CPI. Conférées cette fois par le ministre ou le sous-ministre, elles consistent essentiellement en la délégation de pouvoirs particuliers aux dirigeants des unités et comportent peu de ressemblances d'une agence à l'autre. Ainsi, des entités ont notamment obtenu :

- l'autorisation de réserver, à l'intérieur de leur masse salariale, les sommes requises pour l'octroi de bonis pour rendement exceptionnel ;
- la délégation de signature pour l'approbation de projets spécifiques ;
- le pouvoir de gérer leurs ententes d'occupation avec la Société immobilière du Québec ainsi que les budgets afférents.

La majorité des dirigeants affirment que le changement de statut a permis d'améliorer leur gestion.

5.26 Différents points de vue concernant la gestion axée sur les résultats ont été recueillis auprès des dirigeants des 20 agences et UAS en activité lors de la vérification. Ainsi, 17 organisations sur 20 affirment que, de façon générale, leur changement de statut a donné lieu à une nette amélioration – qualifiée de bonne, très bonne ou excellente – relativement à leur gestion. Il y a 12 entités qui considèrent que la transformation a permis de réduire les coûts, d'accroître

la productivité ou d'augmenter l'efficacité. Toutefois, 13 souhaiteraient obtenir encore plus d'autonomie ou sont d'avis que les assouplissements consentis sont insuffisants. Enfin, 15 estiment que la formule actuelle est perfectible. Diverses mesures liées notamment à l'étendue de la reddition de comptes, au développement de nouvelles sources de revenus ou à la présentation d'un budget propre à l'unité administrative dans le budget des dépenses déposé à l'Assemblée nationale (crédits des ministères et organismes) ont été suggérées.

RÉSULTATS DE NOTRE VÉRIFICATION

5.27 En optant pour la formule de l'agence ou de l'UAS, on cherche à obtenir de meilleurs résultats; toutefois, l'entité doit être prête à investir le temps et les efforts nécessaires à un tel changement. Le virage effectué par le CPF et le CR a effectivement contribué à accroître leur performance. La progression du CR est particulièrement marquée et se reflète dans le niveau d'application des six recommandations que nous lui avions adressées en 1997-1998: cinq ont été appliquées tandis que le dernière a donné lieu à des progrès satisfaisants.

5.28 Le BIA, quant à lui, possède déjà la plupart des outils essentiels à la gestion axée sur les résultats; toutefois, son stade de développement actuel nous empêche de constater une amélioration au regard des délais relatifs à la prestation de ses services et une diminution des coûts y afférents. Pour ce qui est des trois autres entités vérifiées, la transformation n'a pas produit tous les effets voulus. Entre autres, elles ne parviennent pas à démontrer qu'elles ont à la fois rehaussé la qualité et réduit le coût de la prestation des services. Pourtant, une telle démonstration pourrait contribuer à juger de la performance et à prendre la décision lorsqu'il s'agit de répondre aux souhaits des dirigeants d'obtenir plus de latitude dans leur gestion.

5.29 Par ailleurs, nous avons constaté que le BIA, le CPF, le CQIASA, le LSJML et la Régie du cinéma n'ont pas respecté toutes les exigences énoncées dans leur CPI respective ou dans l'entente conclue avec le sous-ministre responsable, notamment en ce qui a trait à la production d'un plan d'action annuel, au cumul de l'information sur le prix de revient ou à la mesure de la satisfaction de la clientèle. Nos travaux indiquent également que plusieurs des objectifs qu'ils se sont fixés ne sont pas axés sur les résultats ni accompagnés de cibles claires. Enfin, deux de ces entités ont à responsabiliser davantage les gestionnaires ainsi qu'à revoir la manière dont elles font le suivi de leurs résultats. Elles devront prendre les moyens requis pour évaluer avec rigueur leur progression et être en mesure de rendre compte de leur performance.

Amélioration des résultats

5.30 Cherchant à déterminer si la transformation d'unités administratives en agences ou en UAS avait porté ses fruits, nous avons considéré deux aspects. D'abord, nous avons examiné l'évolution du rapport entre la qualité et le coût de la prestation de services. Pour que notre appréciation soit positive, il fallait que des indicateurs significatifs fassent état de progrès. Ensuite, nous nous attendions à ce que les entités mesurent régulièrement la satisfaction des clients et qu'elles définissent des stratégies appropriées dans le but d'accroître la qualité des services.

5.31 Le degré d'amélioration des résultats obtenus par les cinq agences et l'UAS que nous avons vérifiées est fort variable. Ainsi, le CR a marqué de réels progrès. Deux autres entités ont répondu à la quasi-totalité de nos critères d'évaluation à cet égard, soit le CPF et le BIA. Nos réserves viennent du fait que le premier n'a pas mesuré la satisfaction de sa clientèle depuis 1999 alors que le second devra se doter d'un système de prix de revient pour faire état des coûts de la prestation de services.

5.32 La situation est différente pour les trois autres entités. Elles ne sont pas encore capables de prouver aussi clairement qu'elles sont parvenues à un rendement supérieur depuis leur transformation. Elles devront intensifier leurs efforts pour relever ce défi.

Coût de la prestation des services

5.33 Deux des six entités vérifiées parviennent à démontrer qu'elles ont réduit le coût de la prestation de leurs services. C'est le cas du CPF, qui rapporte une réduction de 20 p. cent du coût unitaire par dollar recouvré pour les créances fiscales depuis 1995. Le CR, pour sa part, affiche depuis 2001 une baisse de 4 à 43 p. cent du coût par dollar recouvré par agent, ce qui donne une moyenne de 22,4 p. cent, et ce, pour les quatre types de créances sous sa responsabilité.

Absence fréquente d'un système de prix de revient.

5.34 Les autres entités, soit le BIA, le CQIASA, le LSJML et la Régie du cinéma, n'ont pas instauré de système de prix de revient. L'utilisation de cet outil de gestion était pourtant prévue dans leur CPI ainsi que dans l'entente conclue entre le sous-ministre de la Sécurité publique et le directeur du LSJML. En conséquence, il est difficile pour ces organisations d'établir les coûts afférents aux résultats et de prendre une décision éclairée au moment d'allouer les ressources de façon à soutenir adéquatement les différents secteurs d'activité.

Qualité de la prestation des services : délais et plaintes

CPF et CR : réduction notable des délais.

5.35 Afin d'évaluer la qualité de la prestation des services, nous avons principalement analysé l'information concernant les délais ainsi que celle sur les plaintes adressées à l'entité. Nos travaux montrent que, sous ce rapport également, le CPF et le CR présentent un meilleur bilan. Une donnée figurant dans le rapport annuel de

gestion du CPF est particulièrement éloquente : le délai moyen associé au traitement des dossiers de recouvrement de créances alimentaires, lors d'une première intervention, est passé de 76 jours en 2001-2002 à 5 jours en 2002-2003 ; l'amélioration est substantielle. Pour le CR, sa reddition de comptes nous apprend que le taux de règlement des dossiers d'assistance-emploi, qui était de 29,8 p.cent en 2000-2001, a atteint 39,9 p.cent en 2002-2003. De plus, le taux des plaintes liées aux procédures de recouvrement et enregistrées au Bureau des renseignements et plaintes du ministère a légèrement fléchi. Alors qu'il était de 0,31 (par 1 000 dossiers) en 2000-2001, il a été ramené à 0,26 en 2002-2003.

5.36 Par ailleurs, le BIA cumule maintenant de l'information sur les délais, mais l'absence de données historiques couvrant plus d'une année nous a empêchés d'en suivre l'évolution. La Régie du cinéma dispose, quant à elle, de huit indicateurs relatifs aux délais afin de tracer un portrait concernant la qualité de ses services. Toutefois, l'amélioration par rapport à son rendement antérieur reste à établir. En effet, la plupart des résultats liés à ces indicateurs sont demeurés stables au cours des trois derniers exercices. De plus, pour trois indicateurs, les cibles sont trop peu significatives pour que les résultats s'y rapportant témoignent réellement des efforts investis. Ainsi, un résultat indiquant que 100 p.cent des dossiers ont été traités dans le délai fixé ne peut de toute évidence s'améliorer tant que cette cible ne sera pas modifiée afin de mieux refléter la capacité organisationnelle.

5.37 Les deux autres entités ne parviennent pas davantage à démontrer, dans leur rapport annuel de gestion, que la qualité des services s'est accrue. Les données présentées par le CQIASA ne font pas ressortir les progrès accomplis, le cas échéant. Cette situation n'est sans doute pas étrangère au fait que de nombreux indicateurs définis dans sa CPI sont laissés pour compte. Quant au LSJML, il possède de l'information de gestion qui lui permettrait de connaître certains délais. Toutefois, il n'effectue pas de suivi à cet égard et ne présente aucun délai dans son rapport. Bref, la reddition de comptes de ces deux organisations n'est pas assez étoffée pour que le lecteur soit en mesure d'apprécier la qualité des services offerts. Avoir accès à des renseignements complets et probants est pourtant une des conditions essentielles pour pouvoir juger de la performance d'une entité.

Mesure de la satisfaction de la clientèle

Le CPF et le LSJML n'ont pas évalué la satisfaction de leur clientèle depuis 1999.

5.38 Il importe que toute entité appelée à servir une clientèle obtienne régulièrement son point de vue. Or, le CPF et le LSJML n'ont pas évalué la satisfaction de la leur depuis 1999, même si une telle mesure était prévue dans la CPI du CPF. En conséquence, les gestionnaires de ces entités ne peuvent avoir l'assurance de détenir toute l'information de gestion pertinente.

5.39 Les autres entités ont réalisé au moins un sondage entre 2001 et la fin de 2003 pour recueillir l'opinion de leur clientèle respective. Elles y ont donné suite en inscrivant dans un plan des actions précises à entreprendre ou en modifiant certaines de leurs façons de faire afin de tenir compte des problèmes soulevés par les répondants.

5.40 Nous avons recommandé aux entités concernées

	Bureau des infractions et amendes	Centre de perception fiscale	Centre de recouvrement	Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale	Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	Régie du cinéma
• de compiler de l'information complète et fiable sur le prix de revient des principaux services;	X			X	X	X
• de rendre compte de façon appropriée des délais relatifs à la prestation des services;				X	X	
• de s'assurer de la pertinence des cibles, en veillant notamment à ce qu'elles reflètent adéquatement la performance;						X
• de mesurer régulièrement la satisfaction de la clientèle et d'apporter les correctifs requis, s'il y a lieu.		X			X	

Concrétisation des objectifs

5.41 La mise sur pied d'une agence ou d'une UAS nécessite un changement de culture au sein de l'organisation. Celle-ci doit en effet mettre l'accent sur l'établissement et le suivi d'objectifs précis et mesurables, ce qui favorise l'obtention d'une meilleure performance. À cet égard, le CPF et le CR se sont démarqués en satisfaisant à presque toutes nos attentes. Ainsi, ils sont les seuls à avoir, à la fois, défini une majorité d'objectifs répondant à nos critères, responsabilisé leurs gestionnaires en matière de résultats tout en faisant un suivi efficace de ceux-ci. Les quatre autres entités n'ont d'autre choix que de veiller à mieux définir leurs objectifs et à les traduire en actions concrètes.

Détermination des objectifs

5.42 La *Loi sur l'administration publique* de même que la CPI prévoient l'élaboration d'un plan d'action annuel qui précise les objectifs et les cibles en tenant compte de l'environnement, des autres facteurs susceptibles d'influer sur la gestion et du mandat confié à l'entité. Parmi les 20 agences et UAS, 2 n'avaient pas préparé un

tel plan. Ainsi, malgré son engagement de produire annuellement le document visé, le LSJML s'est soustrait à cette obligation depuis 2001-2002. Le CQIASA, pour sa part, a plutôt choisi de dresser un plan d'affaires couvrant une période de deux ans.

5.43 Par ailleurs, nous avons analysé la qualité des documents de planification des six entités vérifiées. Pour ce faire, nous avons évalué si chacun des objectifs poursuivis était approprié. Pour donner lieu à un jugement positif, l'objectif devait :

- être en relation avec les orientations énoncées dans le plan stratégique de l'entité ou dans celui du ministère de tutelle ;
- renseigner sur la qualité, l'effet ou l'efficience de la prestation de services ;
- être mesurable en étant assorti d'au moins une cible claire.

5.44 Dans l'ensemble, les objectifs formulés par les entités sont liés aux plans stratégiques qui les concernent. Les organisations vérifiées sont donc en mesure d'arrimer leur action future à celle du ministère dont elles relèvent. Le LSJML fait toutefois exception, puisqu'il n'a pas défini d'objectifs organisationnels pouvant être mis en relation avec le plan stratégique du ministère de la Sécurité publique. Cette situation découle vraisemblablement du fait qu'il n'a pas produit de plan d'action depuis 2001-2002.

Sans objectifs précis et mesurables, on ne saurait parler de véritable gestion par résultats.

5.45 Notre bilan relatif à la capacité de renseigner sur la qualité, l'effet ou l'efficience de la prestation de services est moins satisfaisant. En effet, 54 des 85 objectifs que nous avons scrutés, soit 64 p. cent, ne permettent pas d'orienter les actions vers l'atteinte de résultats. Les entités y énoncent simplement les changements souhaités au regard des activités et des façons de faire (changements touchant les processus). Tant que les objectifs ne sont pas suffisamment précis et mesurables pour servir de cadre de contrôle et d'imputabilité, on ne saurait parler de véritable gestion par résultats.

5.46 L'exemple suivant est révélateur. Ainsi, la lecture du plan d'affaires du CQIASA nous apprend que l'entité veut « se doter d'outils souples, modernes et adaptés à la gestion du risque pour la santé et aux règles sanitaires internationales ». Étant vague et difficile à interpréter, cet objectif suscite des interrogations : De quels outils s'agit-il au juste ? Quand veut-on les acquérir ou les élaborer ? À quoi serviront-ils exactement ? Bref, pareil énoncé correspond davantage à un moyen qu'à une fin.

5.47 L'établissement de cibles claires est également un aspect perfectible : 43 des 85 objectifs analysés, soit 51 p. cent, ne sont pas accompagnés de cibles permettant de définir les attentes et de juger du degré d'atteinte des résultats. D'ailleurs, les organisations qui adhèrent aux principes de la gestion axée sur les résultats sont appelées à prendre des engagements formels qui, exprimés sous forme de cibles, concourent à la mobilisation de l'effectif visé, en plus de servir d'assises à la reddition de comptes.

Responsabilisation

5.48 Un des principes importants de la nouvelle gestion publique, comme il est indiqué dans une publication de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), est de « faire gérer les gestionnaires[4] » en spécifiant ce que l'on attend d'eux et en comparant leurs performances à ces attentes. La responsabilisation étant vue comme un impératif, nous avons vérifié comment les entités s'étaient efforcées d'y donner suite.

Contrat de rendement axé sur des attentes mesurables : un puissant incitatif à bien gérer.

5.49 Le moyen le plus couramment utilisé pour sensibiliser les gestionnaires à la nécessité de se concentrer sur les résultats consiste à leur signifier formellement le rendement attendu. C'est le cas pour quatre organisations sur six. Néanmoins, seuls le CPF et le CR formulent leurs attentes en termes de résultats mesurables et non en énonçant simplement des activités à réaliser. Pourtant, le fait de conclure un contrat de rendement axé sur de telles attentes est sans contredit un puissant incitatif à gérer en fonction des résultats. En outre, cette approche facilite grandement l'évaluation de la performance et conscientise davantage le gestionnaire par rapport à ce qu'on souhaite réellement lui voir accomplir. Somme toute, plusieurs entités ont intérêt à accentuer leurs efforts pour que tous les intéressés sachent avec exactitude le rôle qu'ils ont à assumer.

Mise en œuvre

5.50 Après que les objectifs ont été définis et que les attentes ont été transmises aux gestionnaires, il faut prendre les mesures requises pour passer avec succès de la théorie à la réalité. Dresser le budget en tenant compte des objectifs, planifier avec soin les activités et effectuer en temps opportun le suivi des résultats sont autant de pratiques à encourager.

Peu d'actions concrètes et de choix budgétaires mis en relation avec les objectifs.

5.51 Parmi les plans d'action des entités vérifiées, peu renferment des actions concrètes associées aux objectifs. De plus, les choix budgétaires sont rarement mis en relation avec ces derniers. Compte tenu de cette lacune, il est ardu de savoir si les fonds sont affectés judicieusement et si les enveloppes sont réalistes, eu égard aux résultats visés. Le CPF se distingue toutefois des autres entités en présentant un budget dans lequel les ressources – dollars et ETC – peuvent aisément être rattachées aux principaux objectifs.

Suivi des résultats

5.52 Généralement, le tableau de bord de gestion est l'outil privilégié pour faire le suivi des résultats. Nos travaux indiquent que 12 entités sur 20, dont le CPF, le CR et la Régie du cinéma, disposent effectivement d'un tel mécanisme afin d'observer de façon régulière l'évolution des résultats. Celui-ci fournit donc aux gestionnaires de l'information de premier choix pour parfaire les processus de gestion et

4. Cet extrait provient du document intitulé *Les autres visages de la gouvernance publique : agences, autorités administratives et établissements publics*, publié en 2002 par l'OCDE.

soutenir la prise de décision. Dans le cas du CPF et du CR, il permet également de recueillir de l'information détaillée sur la performance propre à chacun de leurs agents, ce qui simplifie grandement la reddition de comptes interne. Le BIA, pour sa part, ne s'est pas encore doté d'un outil semblable; certaines données sont néanmoins cumulées et donnent lieu, trois fois par année, à une reddition de comptes au ministère.

Des lacunes au regard du suivi exercé par le CQIASA et le LSJML.

5.53 En ce qui concerne le CQIASA et le LSJML, le suivi repose sur l'analyse de données brutes, difficiles à interpréter. L'information n'est pas organisée de façon à mettre en évidence les résultats significatifs, les exceptions, les écarts et les tendances, contrairement à ce que l'on trouve habituellement dans un tableau de bord de gestion. En conséquence, les dirigeants n'ont pas l'assurance de connaître l'état et le déroulement des choses afin d'apporter les mesures correctrices en temps opportun, s'il y a lieu.

5.54 Nous avons recommandé aux entités concernées

	Bureau des infractions et amendes	Centre de perception fiscale	Centre de recouvrement	Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale	Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	Régie du cinéma
• de focaliser leurs objectifs sur les résultats et d'y associer des cibles annuelles claires;	X			X	X	X
• de communiquer aux gestionnaires des attentes en termes de résultats mesurables en vue de favoriser leur responsabilisation;	X			X	X	X
• de préciser les actions pertinentes pour la poursuite des objectifs ainsi que les ressources y afférentes;	X	X	X	X	X	X
• d'améliorer le processus de suivi des résultats afin d'obtenir en temps utile toute l'information de gestion voulue, notamment les résultats significatifs, les exceptions, les écarts et les tendances.				X	X	

Suivi des recommandations formulées au Centre de recouvrement en 1997-1998

5.55 Nous avons effectué en 1997-1998 une vérification de l'optimisation des ressources portant sur la gestion par résultats. Deux organismes centraux et cinq UAS avaient été mis à contribution. Dans le volet touchant les UAS, nous voulions nous assurer que ces dernières s'étaient dotées d'une stratégie efficace en matière de gestion par résultats, qu'elles mesuraient adéquatement les résultats en vue d'améliorer le rendement et qu'elles effectuaient en temps opportun une reddition de comptes complète.

CR : progrès satisfaisants concernant toutes nos recommandations.

5.56 Nous avons profité de la présente mission pour faire le suivi des recommandations adressées à l'une de ces entités, soit le CR. Nos travaux révèlent qu'il a fait des pas importants depuis notre première visite. En effet, cinq des six recommandations formulées à l'époque ont été entièrement appliquées tandis que l'autre a donné lieu à des progrès satisfaisants (tableau 4). L'appropriation de pratiques axées sur les résultats par l'équipe de gestion n'est pas étrangère à ce bilan.

TABLEAU 4

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS — CENTRE DE RECOUVREMENT

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Stratégie de gestion				
Maintenir l'engagement de son personnel – en soulignant suffisamment sa contribution à l'atteinte des objectifs ;	X			
– en favorisant les mesures incitatives pour reconnaître ses efforts dans l'atteinte des objectifs.	X			
Mesure de la performance				
Établir le coût de chacun de ses produits et services.	X			
Bonifier ses indicateurs afin que ceux-ci mesurent mieux la qualité et la productivité pour les produits et services, de même que l'efficience et la qualité de la gestion.	X			
Mettre à profit les connaissances du vérificateur interne pour évaluer, mettre à jour et améliorer les indicateurs.	X			
Reddition de comptes				
Compléter sa reddition de comptes en communiquant une meilleure information sur : le coût des produits et services ; les écarts entre les résultats et les cibles ; l'évolution des indicateurs ; la qualité de la gestion ; le balisage [étalonnage].		X		
Nombre de recommandations	**5**	**1**	**–**	**–**
Répartition	**83 %**	**17 %**	**–**	**–**
Application complète ou progrès satisfaisants	**100 %**			

CR : progrès satisfaisants concernant toutes nos recommandations.

5.56 Nous avons profité de la présente mission pour faire le suivi des recommandations adressées à l'une de ces entités, soit le CR. Nos travaux révèlent qu'il a fait des pas importants depuis notre première visite. En effet, cinq des six recommandations formulées à l'époque ont été entièrement appliquées tandis que l'autre a donné lieu à des progrès satisfaisants (tableau 4). L'appropriation de pratiques axées sur les résultats par l'équipe de gestion n'est pas étrangère à ce bilan.

TABLEAU 4

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – CENTRE DE RECOUVREMENT

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Stratégie de gestion				
Maintenir l'engagement de son personnel – en soulignant suffisamment sa contribution à l'atteinte des objectifs ; – en favorisant les mesures incitatives pour reconnaître ses efforts dans l'atteinte des objectifs.	X X			
Mesure de la performance				
Établir le coût de chacun de ses produits et services.	X			
Bonifier ses indicateurs afin que ceux-ci mesurent mieux la qualité et la productivité pour les produits et services, de même que l'efficience et la qualité de la gestion.	X			
Mettre à profit les connaissances du vérificateur interne pour évaluer, mettre à jour et améliorer les indicateurs.	X			
Reddition de comptes				
Compléter sa reddition de comptes en communiquant une meilleure information sur : le coût des produits et services ; les écarts entre les résultats et les cibles ; l'évolution des indicateurs ; la qualité de la gestion ; le balisage [étalonnage].		X		
Nombre de recommandations	**5**	**1**	**–**	**–**
Répartition	**83 %**	**17 %**	**–**	**–**
Application complète ou progrès satisfaisants	**100 %**			

5.57 Faire en sorte que l'employé puisse discerner sa contribution individuelle à la performance de l'entité est une excellente source de motivation. Dans cet esprit, le CR évalue le rendement de son personnel et met dorénavant à sa disposition un tableau de bord faisant état des résultats obtenus par chacun des agents de recouvrement.

5.58 En ce qui a trait à la mise en place de mesures incitatives pour reconnaître les efforts du personnel dans l'atteinte des objectifs, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale[5] a instauré, en juin 2002, une politique en matière de reconnaissance, qui s'applique au CR. Ce dernier a également entrepris une démarche pour accroître la qualité de vie au travail en plus d'effectuer un sondage, en 2003, auprès des employés de chaque service.

5.59 Pour ce qui est des recommandations relatives à la mesure de la performance, nous avons vu dans les pages précédentes que le CR établit maintenant le coût de ses produits et services et qu'il dispose d'indicateurs permettant de mesurer la qualité de ceux-ci, la productivité de l'entité de même que l'efficience et la qualité de sa gestion. Ajoutons que les améliorations proposées par le vérificateur interne concernant la fiabilité des résultats ont été apportées et que les lacunes relevées à ce propos en 1997-1998 sont maintenant corrigées.

5.60 Une dernière recommandation visant la reddition de comptes n'a pas été suivie en entier, mais nous estimons que les progrès réalisés à cet égard sont satisfaisants. En 1997-1998, nous avions invité le CR à bonifier l'information sur le coût des produits et services, les écarts entre les résultats et les cibles, l'évolution des indicateurs, la qualité de la gestion et le balisage (appelé également étalonnage). Ce dernier aspect est encore négligé, puisque le CR ne compare pas ses résultats avec ceux d'autres entités similaires dans son rapport annuel de gestion.

5.61 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Votre rapport nous présente la situation de six unités administratives ayant des expériences différentes que ce soit par la nature et le volume de leurs activités ou par le nombre d'années d'existence à ce titre. Toutefois, nous soulignons que ces trois caractéristiques peuvent créer une grande différence dans l'atteinte et dans l'interprétation des résultats.

« Nous convenons aussi qu'il faudra poursuivre l'optimisation des mécanismes mis en place. Le principe des agences est à perfectionner et son application connaîtra de nombreuses améliorations. Le Secrétariat du Conseil du trésor précisera les orientations du gouvernement en matière de gestion de la performance. »

5. Appelé ministère de l'Emploi et de la Solidarité en 1997-1998 et ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille actuellement.

5.62 Résumé des commentaires des entités

Le BIA souligne qu'il est une jeune organisation et qu'il est « difficile de la comparer à d'autres organisations qui se sont transformées en agence à la même époque, mais qui fonctionnaient auparavant sous le modèle des unités autonomes de service ». À son stade de développement actuel, il a défini des « objectifs de moyens et non seulement des objectifs de résultats à atteindre qui soient directement reliés à sa mission ». Le BIA compte cependant en améliorer le libellé et le contenu dans son prochain plan triennal.

Il signale que la question de l'établissement d'un système de prix de revient est une préoccupation depuis sa création et qu'il a déjà développé un modèle pour les activités « gestion des infractions » et « service à la clientèle ». « Ce modèle reste à être validé et il devra être adapté pour l'activité "perception des amendes". Cependant, compte tenu notamment du stade de développement de l'organisation et des changements importants intervenus ou à venir dans l'environnement du Bureau, celui-ci a décidé de reporter les travaux prévus dans son plan d'action. »

Le BIA indique enfin que « la livraison 1 du SGIPA [Système de gestion des infractions et de perception des amendes] mis en place depuis le 5 avril [2004] est un résultat majeur atteint par le Bureau qui lui permettra d'améliorer encore non seulement la qualité des services mais aussi la performance de l'organisation ».

Le CPF, de son côté, souligne que « le constat à l'effet que l'utilisation du modèle d'agence par le CPF a contribué à une amélioration notable de sa performance au niveau des résultats est tout à fait à propos ». Il est également heureux d'avoir répondu à la quasi-totalité des attentes du Vérificateur général. Il est en accord avec la recommandation « de mieux identifier les actions consacrées à la poursuite des objectifs » et y donnera suite dans son plan d'action pour 2004-2005. Par ailleurs, « dans le prochain plan triennal des sondages, soumis pour approbation à la Commission d'accès à l'information, la pertinence d'effectuer une mesure de la satisfaction de la clientèle du CPF sera examinée ».

Pour sa part, le CQIASA mentionne que, tout au long de son premier cycle de trois ans en tant qu'agence, la mutation a constitué un virage majeur pour ses employés, qui sont répartis en équipes décentralisées dans 53 points de service couvrant tout le territoire du Québec. Il ajoute que, dans le contexte actuel, la production d'un plan d'affaires portant sur deux ans reflétait davantage sa situation. Il souligne également que, étant donné sa mission, il a subi l'influence de crises mondiales touchant le domaine de l'alimentation, ce qui a ralenti la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Il indique que des efforts sont encore nécessaires, davantage sur la forme que sur le fond, et que du travail reste à faire pour lui permettre de « rendre compte, dans une plus juste valeur, des résultats de ces activités ».

Le CR apprécie les commentaires positifs faits à son endroit. En ce qui concerne la prise en compte des objectifs dans les choix budgétaires, il mentionne qu'il « alloue des ressources pour des projets spécifiques ». Il évaluera la possibilité de mieux faire le lien entre les objectifs et ses choix budgétaires.

Par rapport au suivi des recommandations qui lui avaient été formulées en 1997-1998, le CR précise qu'il s'est déjà comparé avec d'autres agences relativement à certains indicateurs, tel le prix de revient. Toutefois, il n'a pas fait état de ses constatations dans son rapport annuel de gestion pour deux raisons : l'impossibilité de publier les informations d'une autre entité avant qu'elle-même ne l'ait fait et les différences dans les bases de calcul, qui rendent la comparaison hasardeuse.

Le LSJML affirme ceci : « Au cours des années qui ont suivi la création de l'UAS, le Laboratoire s'est vu retirer des allégements prévus dans l'entente de gestion ainsi qu'une partie de l'autonomie confiée par le statut d'UAS.

« Considérant l'ambiguïté de son statut et des ressources restreintes, le Laboratoire s'est concentré sur la réalisation des expertises et sur la recherche de financement autonome permettant de maintenir et d'améliorer le niveau d'activité nécessaire pour répondre adéquatement à la demande de sa clientèle. »

Il ajoute que, « dans le cadre du mandat de réingénierie en cours dans tout l'appareil gouvernemental, les autorités du ministère de la Sécurité publique ont confié en janvier 2004 à la Direction des services aux organisations de l'École nationale d'administration publique (ENAP) le mandat de procéder à l'analyse du système organisationnel et des processus de travail du LSJML. [...] Il faudra donc attendre les résultats de cette analyse [...] pour déterminer s'il est toujours pertinent que le LSJML soit une UAS ou une agence. »

La Régie du cinéma « reconnaît de façon générale l'exactitude des remarques du Vérificateur général à son sujet. Toutefois, tant dans la mise en application de la gestion axée sur les résultats que dans l'évaluation qui est faite des résultats obtenus, on devrait davantage tenir compte des caractéristiques de chaque organisme. Dans le cas de la Régie du cinéma, plus spécifiquement, sa taille limite considérablement les ressources pouvant être affectées à l'élaboration d'instruments de contrôle. »

« De plus, le fait que la Régie du cinéma soit engagée dans sa démarche depuis plus de 10 ans signifie que l'amélioration de ses résultats ne se fait plus par bonds spectaculaires, mais se situe plutôt à la marge. Finalement, dans la mesure de ses moyens, un organisme peut très bien mesurer et améliorer sa performance sans nécessairement utiliser un système complet de prix de revient. D'autres méthodes peuvent tout aussi bien permettre d'en arriver aux mêmes fins. »

ANNEXE 1 – OBJECTIFS DE VÉRIFICATION ET CRITÈRES D'ÉVALUATION

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs présentés dans ce mandat de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères sont inspirés de la *Loi sur l'administration publique*, des guides publiés par le Secrétariat du Conseil du trésor, notamment le *Guide sur la gestion axée sur les résultats*, du document du gouvernement du Canada intitulé *Outil d'auto-évaluation de la gestion axée sur les résultats*, des principes mis de l'avant par la CCAF-FCVI inc. ainsi que des critères utilisés dans le cadre des deux vérifications de l'optimisation des ressources sur la gestion par résultats que nous avons réalisées en 1997-1998 et en 1998-1999. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif

S'assurer que la transformation de l'unité administrative en agence ou en UAS permet une amélioration concernant l'atteinte des résultats.

Critères

- L'agence ou l'UAS assure la prestation des services aux citoyens au moindre coût.
- L'agence ou l'UAS améliore la qualité des services.
- L'agence ou l'UAS mesure à intervalles réguliers la satisfaction de sa clientèle et apporte les mesures correctrices appropriées.

Objectif

S'assurer que les objectifs de l'agence ou de l'UAS donnent lieu à des actions concrètes, qui favorisent la réalisation de son plan stratégique ou de celui du ministère de tutelle.

Critères

- Les objectifs de l'agence ou de l'UAS sont mesurables et axés sur les résultats.
- Les objectifs de l'agence ou de l'UAS sont en relation avec les objectifs et les orientations figurant dans son plan stratégique ou dans celui du ministère de tutelle.
- Les responsabilités relatives à l'atteinte des objectifs sont attribuées au sein de l'entité.
- Des actions ou des stratégies sont définies en vue d'atteindre chacun des objectifs.
- Les choix budgétaires sont mis en relation avec les objectifs poursuivis.
- Lorsque l'objectif n'est pas pleinement atteint, les processus et les façons de faire sont revus et corrigés.
- Un tableau de bord de gestion permet de faire le suivi des résultats.

ANNEXE 2 – EXTRAITS DE LA *LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE*

« Convention de performance et d'imputabilité.

12. Un ministre et le dirigeant d'une unité administrative de son ministère ou d'un organisme relevant de sa responsabilité peuvent conclure une convention de performance et d'imputabilité.

Sous-ministre ou dirigeant d'organisme.

Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme est également, selon le cas, partie à cette convention pour s'assurer de l'intégration de son contenu aux activités du ministère ou de l'organisme et pour s'associer, dans l'exercice de ses attributions, aux engagements prévus à la convention.

Unité administrative.

La convention détermine ce qui constitue une unité administrative.

2000, c. 8, a. 12.

Contenu.

13. Une convention de performance et d'imputabilité doit contenir les éléments suivants :

1° une définition de la mission et les orientations stratégiques de l'unité administrative et une description des responsabilités du dirigeant de l'unité ;

2° un plan d'action annuel décrivant les objectifs pour la première année de la convention, les moyens pris pour les atteindre, les ressources disponibles ainsi qu'un engagement à produire annuellement un tel plan ;

3° les principaux indicateurs qui permettront de rendre compte des résultats atteints ;

4° un engagement à produire, à la fin de chaque année, un rapport de gestion sur l'atteinte des résultats et, dans la mesure du possible, la comparaison de ces résultats avec ceux d'organismes semblables.

[...]

Respect de la mission et des orientations stratégiques.

16. Le dirigeant d'une unité administrative qui a conclu une convention de performance et d'imputabilité veille au respect de la mission et des orientations stratégiques de l'unité ainsi qu'à l'atteinte des objectifs annuels de celle-ci à l'intérieur du cadre de gestion qui lui est applicable et des ressources qui lui ont été allouées.

2000, c. 8, a. 16.

[...]

Entente de gestion.

19. L'entente de gestion est conclue entre le ministre de qui relève l'unité administrative visée par une convention de performance et d'imputabilité et le Conseil du trésor. Cette entente définit un cadre de gestion des ressources humaines, budgétaires, matérielles et informationnelles qui est spécifique à cette unité, les conditions qui s'y rattachent et l'encadrement administratif auquel elle est assujettie.

[...]

Contenu.

22. Une entente de gestion peut prévoir, à l'égard d'une unité administrative, des mesures supplétives, des modalités d'application ou des éléments de reddition de comptes, [...]. »

ANNEXE 3 – NOMBRE D'ÉQUIVALENTS TEMPS COMPLET ET DÉPENSES DES CINQ AGENCES ET DE L'UNITÉ AUTONOME DE SERVICE VÉRIFIÉES POUR 2002-2003

	Année de création	Nombre d'ETC*	Dépenses* (en millions de dollars)
Bureau des infractions et amendes	2001	175	14,3
Centre de perception fiscale	2001	1 005	70,0
Centre de recouvrement	2001	309	14,3
Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale	2001	469	42,9
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale (UAS)	1996	122	11,7
Régie du cinéma	2001	52	4,4

* Données extraites des rapports annuels de gestion.

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME I

Chapitre

6

Suivi de vérifications de l'optimisation des ressources

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6.1.1
GESTION DES SERVICES SOCIAUX OFFERTS AUX JEUNES Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, d'agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux[1], de centres jeunesse et de centres locaux de services communautaires	6.2.1
Conclusions générales	6.2.4
Prévention	6.2.9
Coordination des services	6.2.26
Moyens pour favoriser la qualité de la pratique professionnelle	6.2.35
Familles d'accueil	6.2.55
Allocation des ressources	6.2.60
Information de gestion et reddition de comptes	6.2.62
LABORATOIRES DE BIOLOGIE MÉDICALE Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, du Laboratoire de santé publique du Québec, d'agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux[1] et d'établissements	6.3.1
Conclusions générales	6.3.4
Performance des laboratoires et organisation des services	6.3.7
Contrôles et standards de qualité	6.3.48
SERVICES DE BASE, VOLETS « MÉDICAL » ET « RÉADAPTATION » Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, d'agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux[1] et d'établissements	6.4.1
Conclusions générales	6.4.4
Services médicaux de base	6.4.7
Services de base en réadaptation	6.4.49
Allocation des ressources	6.4.63
Information de gestion et reddition de comptes	6.4.66

1. Les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux remplacent, depuis le 30 janvier 2004, les régies régionales de la santé et des services sociaux.

GESTION DE LA TAXE DE VENTE DU QUÉBEC ET DE LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES

Travaux effectués auprès du ministère du Revenu et de la Société de l'assurance automobile du Québec	6.5.1
Conclusions générales	6.5.7
Gestion des activités liées à la taxe de vente du Québec et à la taxe sur les produits et services	6.5.11
Interventions du ministère auprès des mandataires	6.5.35

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

AMP	Activité médicale particulière
ARC	Agence du revenu du Canada
CHSGS	Centre hospitalier de soins généraux et spécialisés
CLSC	Centre local de services communautaires
DGCAR	Direction générale de la capitale et des régions
DGMET	Direction générale de la métropole
DRMG	Département régional de médecine générale
ETC	Équivalent temps complet
ETP	Équivalent temps plein
FMOQ	Fédération des médecins omnipraticiens du Québec
GMF	Groupe de médecine de famille
LSPQ	Laboratoire de santé publique du Québec
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MRQ	Ministère du Revenu du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PREM	Plan régional des effectifs médicaux
PVMG	Prix de vente moyen en gros
RTI	Remboursement de la taxe sur les intrants
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SCIAN	Système de classification des industries de l'Amérique du Nord
TPS	Taxe sur les produits et services
TVQ	Taxe de vente du Québec

INTRODUCTION

6.1.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

6.1.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences.

6.1.3 Le tableau 1 présente les suivis dont traite le présent tome, avec la référence aux vérifications initiales.

TABLEAU 1

SUIVIS DONT TRAITE LE PRÉSENT TOME

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Gestion par résultats*	1997-1998, tome II, chapitre 2
Gestion des services sociaux offerts aux jeunes	1997-1998, tome II, chapitre 4
Laboratoires de biologie médicale	1998-1999, tome II, chapitre 2
Services de base, volets « médical » et « réadaptation »	1999-2000, tome I, chapitre 2
Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services	1999-2000, tome I, chapitre 7

* Les résultats du suivi des recommandations formulées au Centre de recouvrement sont inclus dans le chapitre 5 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur les agences et les unités autonomes de service.

6.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 111 recommandations. Le tableau 2 informe le lecteur sur leur application par suivi. Nous sommes satisfaits des progrès réalisés, c'est-à-dire qu'elles ont été appliquées ou que des progrès satisfaisants dans cette voie ont été enregistrés, dans 100, 19, 35, 37 et 29 p. cent des cas respectivement. De plus amples détails sont fournis dans les autres sections du chapitre.

6.1.5 Mis à part le suivi sur la gestion par résultats, ces taux sont en deçà de nos attentes et sont nettement insatisfaisants. Les entités devront intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre nos recommandations et ainsi corriger les lacunes qui entachent toujours la gestion des activités que nous avons examinées.

TABLEAU 2

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

	Recommandations				
	Nombre*	Appliquées	Partiellement appliquées		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
		%	%	%	%
Gestion par résultats**	6	83	17	–	–
Gestion des services sociaux offerts aux jeunes	31	–	19	62	19
Laboratoires de biologie médicale	23	9	26	48	17
Services de base, volets « médical » et « réadaptation »	27	15	22	41	22
Gestion de la taxe de vente du Québec et de la taxe sur les produits et services	24	12	17	46	25

* Trois des recommandations, qui étaient sans objet, ne sont pas considérées à des fins statistiques.

** Les résultats du suivi des recommandations formulées au Centre de recouvrement sont inclus dans le chapitre 5 de ce tome, qui expose les résultats d'une nouvelle vérification portant sur les agences et les unités autonomes de service.

GESTION DES SERVICES SOCIAUX OFFERTS AUX JEUNES

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, d'agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux, de centres jeunesse et de centres locaux de services communautaires

Suivi mené par

Jean Villeneuve
Directeur de vérification

Nicolas Bougie
Irène Bourg
Nancy Chalifour
Stéphanie Joncas
Caroline Rivard
Gaston Riverin

6.2.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1997-1998 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de trois agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (appelées régies régionales à l'époque), de trois centres jeunesse et de huit centres locaux de services communautaires (CLSC). Nos travaux ont pris fin en janvier 2004.

6.2.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1997-1998*, avait été entreprise pour obtenir une vue d'ensemble des moyens déployés en matière de gestion des services sociaux offerts aux jeunes dans les principaux établissements du réseau qui dispensent ces services. Pour ce faire, nous nous étions intéressés à certains aspects de la prévention, à la coordination des services entre les établissements, aux moyens adoptés pour garantir la qualité de la pratique professionnelle, à la gestion des familles d'accueil et à l'allocation des ressources financières. Enfin, nous avions examiné la qualité de l'information de gestion et de la reddition de comptes, qui doivent soutenir la prise de décision par les autorités.

6.2.3 Le présent rapport, tout comme celui émanant de la vérification initiale, ne remet en cause ni la pertinence ni la qualité des services, qui n'ont d'ailleurs pas fait l'objet de nos travaux.

Conclusions générales

6.2.4 Notre suivi révèle que des améliorations ont été apportées à la gestion des services sociaux offerts aux jeunes. En effet, 81 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets. Ainsi, des plans d'intervention sont maintenant présents dans 96 p. cent des dossiers des usagers que nous venons d'examiner. En outre, la révision de la situation du jeune, une exigence de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, se déroule selon un processus assurant une analyse indépendante tout en permettant au jeune et à ses parents d'exprimer leur point de vue. Des cadres de référence en matière de soutien professionnel ont été élaborés et sont mis en œuvre dans les établissements visités. Ajoutons que l'encadrement et le soutien aux familles d'accueil se sont accrus.

Il reste des actions concrètes à accomplir.

6.2.5 Toutefois, il reste encore des actions concrètes à accomplir pour remédier aux problèmes soulevés à l'époque. En effet, même si les intervenants concernés reconnaissent la justesse de nos recommandations, aucune n'a été appliquée entièrement et nous ne sommes satisfaits des progrès que pour 19 p. cent d'entre elles. Nous déplorons que les efforts consentis n'aient pas permis de combler les autres lacunes.

6.2.6 Plus particulièrement, les mesures prises au chapitre de la prévention et des volets de la coordination des services sur lesquels nous nous étions penchés en 1997-1998 n'ont pas donné lieu à des progrès satisfaisants. Les outils cliniques en tant que moyen favorisant la qualité de la pratique professionnelle ne sont toujours pas utilisés, que ce soit dans les CLSC ou dans les centres jeunesse; ces derniers tardent aussi à adopter des politiques sur ce que le milieu appelle les projets de vie. Lorsque nos travaux ont pris fin, aucun établissement n'avait encore instauré un cadre de référence en matière de gestion du rendement touchant l'ensemble de son personnel. Enfin, l'allocation des ressources financières, l'information de gestion et la reddition de comptes n'ont pas connu d'amélioration notable.

6.2.7 Il est à souligner que bon nombre de recommandations issues de notre vérification initiale ont fait l'objet de constats identiques de la part du ministère, entre autres dans sa *Stratégie d'action pour les jeunes en difficulté et leur famille*, publiée en 2002.

6.2.8 Le tableau 1 dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations en fonction des entités visées. Outre le ministère, il convient de préciser que trois agences, trois centres jeunesse et trois CLSC ont été vérifiés dans le cadre du suivi et que ces mêmes entités avaient toutes fait l'objet de la vérification initiale (qui avait porté toutefois sur huit CLSC). Par ailleurs, nous avons analysé 118 dossiers des usagers sélectionnés aléatoirement dans les six établissements visités. De plus, nous avons effectué un sondage auprès d'une centaine d'employés affectés à la prestation de services.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Prévention					
Orientations et objectifs					
S'assurer que des orientations claires et des objectifs précis et mesurables sont définis pour l'ensemble des activités de prévention offertes aux jeunes et à leur famille.			Ministère		
Procéder au suivi périodique des orientations et des objectifs.			Ministère		
Traduire les orientations et les objectifs ministériels en fonction des besoins de la population qu'elles desservent pour les activités de prévention touchant toutes les périodes de développement chez les jeunes.			Agences		
Procéder au suivi périodique des orientations et des objectifs retenus.			Agences		
Dépistage					
Organiser et chapeauter la mise en place d'un mécanisme de liaison pour diriger les futures mères vers les services appropriés.			Agences		
Veiller à dépister le plus grand nombre possible de jeunes ou de familles vulnérables afin de les assister, quelle que soit la période de développement du jeune.			CLSC		
Continuité des services					
Prendre périodiquement contact avec les jeunes issus des familles les plus vulnérables et suivre sans interruption ceux qui sont effectivement en difficulté.			CLSC		
Fréquence et durée des services					
S'assurer que la fréquence et la durée des services offerts aux jeunes de familles vulnérables durant la période périnatale et préscolaire sont suffisantes et cumuler l'information pertinente à cet égard.			CLSC		
Coordination des services					
Accès aux services					
Poursuivre les démarches amorcées de concert avec les établissements concernés afin de bâtir un réseau intégré de services sociaux à l'intention des jeunes.			Agences		
En ce qui concerne les signalements jugés fondés sans que la sécurité ou le développement du jeune soit compromis et pour lesquels il y a tout de même un besoin d'aide, mettre en place un mécanisme de référence afin d'informer le CLSC des besoins de ce jeune et de sa famille, et ce, avec leur consentement.			Centres jeunesse		

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Complémentarité des services					
Inciter toutes les ressources concernées à dresser un plan de services individualisé pour chaque jeune qui reçoit des services de plusieurs établissements, et ce, chaque fois que les conditions sont propices à une action concertée.			Centres jeunesse	Agences CLSC	
Moyens pour favoriser la qualité de la pratique professionnelle					
Établissement du diagnostic					
Inciter leurs agents à utiliser des outils cliniques, lorsque jugé nécessaire, pour établir leur diagnostic, en définissant des orientations, en donnant de la formation et en vérifiant périodiquement l'usage qui est fait de ces outils.			Centres jeunesse	CLSC	
Plan d'intervention					
Veiller à ce qu'un plan d'intervention soit élaboré le plus tôt possible pour chaque jeune pris en charge ou dont la situation l'exige, et que ce plan soit révisé périodiquement afin d'en évaluer les résultats.		CLSC Centres jeunesse			
Révision					
S'assurer que la révision est basée sur une analyse rigoureuse et indépendante, tout en permettant au jeune et à ses parents d'exprimer leur point de vue.		Centres jeunesse			
Adopter une politique sur les projets de vie pour les jeunes qui ne peuvent être réintégrés dans leur famille de façon permanente.			Centres jeunesse		
Gestion des ressources humaines					
Mettre en place, le cas échéant, un cadre de référence en matière de soutien professionnel qui s'adresserait à tous les agents d'intervention sociaux.		CLSC Centres jeunesse			
Mettre en place un cadre de référence en matière de gestion du rendement, afin de favoriser le maintien et le développement des compétences des employés et, par conséquent, la qualité des services offerts aux jeunes.			CLSC Centres jeunesse		
Familles d'accueil					
Encadrer et soutenir davantage les familles d'accueil.		Centres jeunesse			
Voir à ce que le plan d'intervention à l'intention de la famille d'accueil soit élaboré dans un délai raisonnable et qu'il fasse l'objet d'une évaluation périodique des résultats.			Centres jeunesse		

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Allocation des ressources					
Allouer les ressources en tenant compte davantage des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires, comme le souhaite le législateur.			Ministère	Agences	
Information de gestion et reddition de comptes					
Se doter d'indicateurs de gestion valables pour mesurer l'atteinte des objectifs, et s'assurer que les données nécessaires à la production de ces indicateurs sont fiables et disponibles en temps opportun.			Centres jeunesse	CLSC	
Améliorer le contenu de leur rapport annuel d'activité en fournissant une information complète sur les services sociaux offerts aux jeunes.			Centres jeunesse	CLSC	
Systèmes d'information					
Veiller à ce que					
– la durée des projets de développement soit réduite afin de minimiser les facteurs de risque susceptibles d'entraîner une augmentation des coûts et de reporter indûment les avantages anticipés ;					Ministère
– les besoins, le contenu, les coûts et bénéfices des systèmes à développer et à implanter soient mieux encadrés ;					Ministère
– les projets de développement et de déploiement fassent l'objet d'un suivi intégral et serré en ce qui a trait aux fonctions produites, aux coûts, aux délais et aux bénéfices.					Ministère
Nombre de recommandations	–	6	19	6	3*
Répartition	–	19 %	62 %	19 %	
Gestes concrets	81 %				
Application complète ou progrès satisfaisants	19 %				

* Les recommandations sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient pas à être appliquées.

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Sans objet
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Allocation des ressources					
Allouer les ressources en tenant compte davantage des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires, comme le souhaite le législateur.			Ministère	Agences	
Information de gestion et reddition de comptes					
Se doter d'indicateurs de gestion valables pour mesurer l'atteinte des objectifs, et s'assurer que les données nécessaires à la production de ces indicateurs sont fiables et disponibles en temps opportun.			Centres jeunesse	CLSC	
Améliorer le contenu de leur rapport annuel d'activité en fournissant une information complète sur les services sociaux offerts aux jeunes.			Centres jeunesse	CLSC	
Systèmes d'information					
Veiller à ce que					
– la durée des projets de développement soit réduite afin de minimiser les facteurs de risque susceptibles d'entraîner une augmentation des coûts et de reporter indûment les avantages anticipés ;					Ministère
– les besoins, le contenu, les coûts et bénéfices des systèmes à développer et à implanter soient mieux encadrés ;					Ministère
– les projets de développement et de déploiement fassent l'objet d'un suivi intégral et serré en ce qui a trait aux fonctions produites, aux coûts, aux délais et aux bénéfices.					Ministère
Nombre de recommandations	–	6	19	6	3*
Répartition	–	19 %	62 %	19 %	
Gestes concrets		**81 %**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**19 %**				

* Les recommandations sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisqu'elles n'avaient pas à être appliquées.

Prévention

Orientations et objectifs

6.2.9 À l'époque, les orientations et les objectifs ministériels pour chacune des périodes de développement – périnatale, préscolaire et scolaire – n'étaient pas toujours précis et mesurables, d'une part. D'autre part, l'adaptation de ces balises par les agences, en fonction des besoins de la population qu'elles desservaient, n'était pas effectuée de manière systématique ou alors manquait de rigueur. De plus, des améliorations étaient souhaitables concernant le suivi de ces orientations et objectifs.

Les objectifs demeurent imprécis et parfois difficiles à mesurer.

6.2.10 La situation n'a guère évolué. En effet, parmi les documents énonçant les lignes directrices en matière de prévention, un seul, soit les *Priorités nationales de santé publique 1997-2002*, a été révisé pour devenir le *Programme national de santé publique 2003-2012*. Même si les objectifs que le ministère y a établis pour chacune des périodes de développement sont généralement axés sur les résultats, ils demeurent imprécis et parfois difficiles à mesurer. À titre d'exemple, un libellé tel que « Augmenter la proportion d'enfants âgés de 0 à 4 ans qui ont un développement normal (moteur, langagier, cognitif et social) » aurait gagné à être assorti d'une cible spécifiant au lecteur la proportion qu'on souhaite atteindre; de plus, cet ajout aurait grandement facilité l'appréciation future des résultats.

6.2.11 En ce qui a trait aux clientèles visées et aux services à leur offrir pour chaque période de développement, le ministère a défini, depuis peu, ceux relatifs aux périodes périnatale et préscolaire. Toutefois, pour la période scolaire, bien que des documents de travail aient été diffusés en décembre 2003, ils ne précisent pas qui a besoin de services et ceux qu'il faut leur donner.

6.2.12 Par ailleurs, nous avions recommandé aux agences de traduire les orientations et objectifs ministériels en fonction des besoins de la population qu'elles desservent. Les efforts investis par le ministère concernant la période périnatale transparaissent à leur niveau, puisqu'elles ont toutes repris ou adapté les orientations qu'il a proposées à cet égard. Néanmoins, les actions relatives aux périodes préscolaire et scolaire sont peu nombreuses.

6.2.13 Quant au suivi périodique des lignes directrices et des orientations propres à chacune des périodes de développement, ni le ministère ni les agences n'ont accompli beaucoup de gestes concrets. Ainsi, bien que le document intitulé *Priorités nationales de santé publique 1997-2002* ait donné lieu à des bilans annuels, le ministère n'y présentait des résultats que pour trois des cinq objectifs se rapportant au développement et à l'adaptation sociale des enfants et des jeunes. De surcroît, ces bilans ne donnaient pas toujours un portrait fidèle des résultats obtenus, notamment parce que des établissements utilisaient des méthodes différentes pour compiler les données ou que celles-ci comportaient des erreurs. Au sujet du Programme national de santé publique 2003-2012, ce n'est qu'en 2006 qu'on prévoit déposer un premier rapport faisant le point sur sa mise en œuvre. La Politique de la santé et du bien-être, adoptée en 1992, et la Politique de périnatalité, datant de 1993, n'ont fait l'objet d'aucune évaluation.

Dépistage et continuité des services

6.2.14 En 1997-1998, nous avions constaté que, quelle que soit la période de développement observée, les services visant à répondre aux besoins des familles les plus vulnérables étaient généralement offerts en fonction des demandes reçues plutôt qu'en vue de dépister les jeunes en difficulté ou menacés. L'implantation de mécanismes efficaces pour procéder à ce genre de dépistage se faisait attendre.

6.2.15 De plus, les services dispensés à ces familles étaient interrompus dans la majorité des cas après la phase prénatale. Nous avions également noté que près de 71 p.cent des jeunes suivis pendant la période périnatale ne faisaient plus l'objet d'une approche personnalisée lors de la période préscolaire. Comme l'âge moyen de l'inscription aux services de stimulation précoce (considérés en 1997-1998 comme étant un programme préscolaire) offerts par les CLSC était de trois ans et que les programmes postnataux cessaient lorsque l'enfant atteignait l'âge de deux ans, la période au cours de laquelle le jeune était laissé à la surveillance de sa seule famille était parfois longue. Cette situation impliquait le risque d'un isolement néfaste à un moment particulièrement important de son développement.

6.2.16 Par ailleurs, les CLSC vérifiés ne cumulaient pas de données suffisantes sur les services sociaux destinés aux jeunes.

6.2.17 Nos présents travaux font ressortir que ces problèmes n'ont été que partiellement corrigés, comme on le voit au tableau 2.

TABLEAU 2

DÉPISTAGE DES JEUNES OU DES FAMILLES VULNÉRABLES (en pourcentage)

	Moyenne	CLSC A		CLSC B		CLSC C	
	1998	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Période périnatale							
Familles vulnérables contactées	61*	87	**97**	100	**100**	46	**54**
Période préscolaire							
Jeunes issus de familles vulnérables inscrits aux programmes existants	16*	47	**76**	35	**61**	19	**16**
Période scolaire							
Jeunes inscrits dans une école bénéficiant de la présence d'un travailleur social	50*	27	**40**	28	**42**	61	**80**
Écoles défavorisées bénéficiant de la présence d'un travailleur social	54	0	**20**	0	**10**	70	**80**

* Moyenne pondérée des huit CLSC vérifiés en 1997-1998.

La proportion de jeunes et de familles rejoints a augmenté, mais peut être améliorée.

6.2.18 Le tableau 2 montre que la proportion de jeunes et de familles rejoints au sein des populations cibles a augmenté depuis 1997-1998, mais qu'elle peut être améliorée. Elle varie encore d'un établissement à l'autre et à l'intérieur d'un même établissement, selon les périodes de développement. En ce qui a trait plus spécialement à la période périnatale, une seule des trois agences visitées, celle de qui relève le CLSC B, a mis en place sur tout son territoire un mécanisme pour diriger les futures mères vers les services appropriés.

6.2.19 Au regard de la continuité des services, le tableau 3 illustre que, parmi les jeunes et les familles vulnérables bénéficiant de services sociaux, tous ne peuvent pas en profiter de façon continue, malgré les progrès enregistrés à ce chapitre depuis 1998.

TABLEAU 3

CONTINUITÉ DES SERVICES (en pourcentage)

	Moyenne	CLSC A		CLSC B		CLSC C	
	1998	1998	2003	1998	2003	1998	2003
Entre les phases prénatale et postnatale de la période périnatale							
Familles vulnérables ayant reçu des services de façon continue	pour deux CLSC : 16 et 50	16	**78**	n.d.	**100**	n.d.	**58**
De la période périnatale à la période préscolaire							
Jeunes suivis au cours de la période périnatale qui font l'objet d'un suivi au cours de la période préscolaire	pour huit CLSC : 29	12	**80**	27	**56**	42	**45**

6.2.20 Par ailleurs, l'âge moyen de l'inscription aux services de stimulation précoce offerts par les CLSC vérifiés n'a guère été rabaissé. Il se situe toujours à près de trois ans, variant de deux ans et quatre mois à trois ans et quatre mois, selon l'établissement. Enfin, comme à l'époque, ces CLSC ne cumulent pas assez de données, tant au sujet de leurs activités de dépistage que sur la continuité des services.

6.2.21 Nous ne pouvons que rappeler aux CLSC vérifiés l'importance d'accroître leurs actions en vue de dépister et de suivre sans interruption les familles et les jeunes vulnérables. Nous les exhortons aussi à recueillir les informations nécessaires pour mesurer les résultats de leurs efforts.

Fréquence et durée des services

6.2.22 En 1997-1998, les CLSC vérifiés s'en tenaient au strict minimum en matière de services au cours de la période périnatale. Quant aux rares établissements qui en offraient aux jeunes d'âge préscolaire, la fréquence des rencontres était nettement inférieure à celle que les études préconisent pour améliorer le développement de l'enfant. Dans les deux cas, faute de données pertinentes, il était difficile pour les responsables d'évaluer et d'améliorer la prestation de services.

Rencontres individuelles : encore en deçà du minimum promu.

6.2.23 Les progrès sont insatisfaisants à ces égards. Ainsi, le nombre des rencontres individuelles, aussi bien prénatales (4,2 en moyenne, comparativement à 5,3 en 1997-1998) que postnatales (6,7, par rapport à 4,4), est encore bien en deçà du minimum actuellement promu par les programmes existants, soit respectivement 10 et 15 rencontres.

6.2.24 En ce qui a trait aux services dispensés aux jeunes d'âge préscolaire, sauf exception, ni la fréquence des rencontres ni la durée des programmes ne sont adéquates pour contribuer réellement au développement des enfants. Le minimum requis pour obtenir des effets bénéfiques à ce sujet serait en effet de deux jours et demi par semaine pendant deux ans, alors que plus de 65 p. cent des jeunes inscrits dans les CLSC vérifiés n'ont profité au maximum que d'une journée et demie de rencontres hebdomadaires, et ce, durant trois mois.

6.2.25 Enfin, ces CLSC ne cumulent pas de données pertinentes sur la fréquence ou la durée des services qu'ils dispensent aux familles vulnérables.

Coordination des services

Accès aux services

6.2.26 À l'époque, en dépit des études en tout genre prônant la responsabilité partagée et plaçant les besoins de l'enfant et de sa famille au centre de l'intervention, nous avions conclu que la nature et l'offre des services sociaux étaient encore fortement influencées par la mission et la structure administrative de chaque établissement.

6.2.27 Nous avions donné pour exemple le sort réservé aux jeunes ayant fait l'objet d'un signalement auprès du Directeur de la protection de la jeunesse, mais dont la sécurité ou le développement n'est pas jugé compromis. La vérification initiale avait fait ressortir que seulement 14 p. cent de ces jeunes et de leur famille avaient été dirigés vers le CLSC de leur territoire. En 2003, la proportion n'atteint pas 25 p. cent selon les dossiers examinés. De surcroît, parmi les jeunes qui n'avaient pas été adressés aux CLSC concernés, le taux de ceux qui avaient réclamé volontairement de l'aide auprès de cette ressource n'était que de 18 p. cent en 1997-1998, taux qui chute à 14 p. cent cinq ans plus tard.

6.2.28 Une étude récente[1] révèle pourtant que, dans au moins 80 p.cent des signalements retenus concernant des situations où la sécurité ou le développement du jeune n'est pas jugé compromis, celui-ci ou ses parents ont néanmoins besoin de services. D'ailleurs, à partir des données obtenues des centres jeunesse vérifiés, nous avons pu établir que, comme en 1997-1998, près de un jeune sur dix qui se retrouve dans les mêmes circonstances et qui n'est pas dirigé vers un CLSC voit sa situation se détériorer au point de faire de nouveau l'objet d'un signalement au cours de l'année suivante, avec cette fois prise en charge par le Directeur de la protection de la jeunesse.

6.2.29 Malgré la mise en place de mécanismes permettant aux centres jeunesse d'informer les CLSC des besoins des jeunes et de leur famille, et ce, avec leur consentement, souvent ceux-ci ne reçoivent pas encore les services requis. Cet état de choses démontre la nécessité de poursuivre les efforts afin de bâtir un réseau intégré de services sociaux à l'intention des jeunes. Du reste, les résultats d'un sondage que nous avons mené auprès des établissements vérifiés confirment que les mécanismes servant à diriger les jeunes et leur famille vers les ressources appropriées ne sont pas bien connus des intervenants, même si les rôles et les responsabilités de ces derniers sont mieux définis.

Complémentarité des services

6.2.30 Le plan de services individualisé est un instrument qui vise à coordonner et à harmoniser les interventions lorsqu'un jeune reçoit des services de plusieurs établissements.

6.2.31 Or, les CLSC et les centres jeunesse vérifiés n'avaient pas établi à l'époque d'orientations ou de politique qui auraient insisté sur l'importance d'élaborer un plan semblable chaque fois que les conditions sont propices à une action concertée. En dépit du fait que tous les cas ne requièrent pas la mise au point d'un tel plan, moins de 2 p.cent des dossiers alors examinés en contenaient un.

6.2.32 Quoique les centres jeunesse aient tous adopté depuis une politique en la matière, ils n'ont guère modifié leurs pratiques. À preuve, aucun des 23 dossiers analysés aux fins du suivi et faisant état d'interventions menées par plusieurs établissements ne renfermait le plan souhaité.

6.2.33 Pour les CLSC récemment vérifiés, c'est le statu quo : aucune politique ou orientation relative à l'utilisation des plans de services individualisés n'a été approuvée et aucun document de cet ordre n'a été retracé dans les 13 dossiers que nous avons scrutés à cet effet.

6.2.34 Quant aux agences, elles ne nous ont pas non plus démontré qu'elles s'étaient réellement engagées à modifier la situation. Le ministère, pour sa part, soutient le déploiement, à titre de projet pilote dans une vingtaine de territoires de CLSC,

1. M. Tourigny et autres, *Étude sur l'incidence et les caractéristiques des situations d'abus, de négligence, d'abandon et de troubles de comportement sérieux signalées à la Direction de la protection de la jeunesse au Québec* (ElQ), Montréal, Centre de liaison sur l'intervention et la prévention psychosociale (CLIPP), 2002, 240 p.

d'équipes d'intervention jeunesse qui, chargées de coordonner l'offre de services aux jeunes en grande difficulté, favorisent l'élaboration de plans de services individualisés.

Moyens pour favoriser la qualité de la pratique professionnelle

Établissement du diagnostic

6.2.35 Les outils cliniques validés et standardisés sont des instruments d'évaluation qui permettent l'analyse objective de plusieurs variables. Même s'ils ne peuvent se substituer au jugement professionnel, ils procurent néanmoins des informations complémentaires sur des situations parfois très complexes et aident à établir le diagnostic en offrant une vision plus approfondie du problème. Mentionnons en guise d'exemples l'*Inventaire concernant le bien-être de l'enfant* (ICBE), l'*Inventaire de personnalité* ou le *Guide d'évaluation de la compétence parentale* élaboré par Steinhauer.

6.2.36 En 1997-1998, les diagnostics posés par les agents sociaux s'appuyaient peu sur de tels moyens. Les CLSC et les centres jeunesse n'avaient pas tous adopté d'orientations quant à leur emploi ni offert de formation en ce sens à leurs agents. Dans la plupart des établissements, il n'existait pas de suivi a posteriori pour vérifier si les outils cliniques étaient mis à profit au besoin.

Le recours aux outils cliniques est toujours problématique.

6.2.37 Le recours aux outils cliniques validés et standardisés demeure problématique. En effet, sur les six établissements vérifiés, uniquement deux centres jeunesse s'y réfèrent dans le cadre de leur planification stratégique tandis qu'un seul a formulé une politique sur leur utilisation. Hormis la formation donnée à l'égard d'un nouvel outil informatisé (le Système de soutien à la pratique) en implantation dans les centres jeunesse, peu d'activités de ce type ont été offertes récemment sur le sujet. De même, l'instauration d'un processus de révision des dossiers pour s'assurer que les outils cliniques sont mis à contribution tarde encore.

6.2.38 De surcroît, lorsque ces outils sont exploités, ils ne le sont pas de manière assidue. Ainsi, en ce qui a trait aux centres jeunesse, nous avons déterminé qu'ils avaient été utilisés dans le tiers des dossiers sélectionnés. Dans les CLSC vérifiés, il nous a été impossible de retracer une preuve de leur emploi. Mentionnons qu'un des centres jeunesse a fait un usage systématique d'outils cliniques pour ses dossiers de réadaptation.

Plans d'intervention

6.2.39 Le plan d'intervention dressé par l'agent responsable sert à décrire les besoins du jeune ainsi qu'à déterminer les objectifs à atteindre, les moyens pour y parvenir, les rôles de chacun et l'échéancier. Si le jeune reçoit les services de plus d'un établissement, ce plan doit alors être assorti d'un plan de services individualisé, car les deux documents se complètent.

6.2.40 À l'époque, nous avions noté un manque de rigueur de la part des agents dans l'élaboration et la révision des plans d'intervention : environ le tiers seulement des dossiers examinés en contenaient un.

Plan d'intervention dans 96 p. cent des dossiers analysés.

6.2.41 Les établissements ayant fait l'objet du suivi ont en grande partie comblé cette lacune, puisque 96 p. cent des dossiers analysés comportaient un plan d'intervention, dont la mise en œuvre a été évaluée à un moment ou à un autre. Deux des trois centres jeunesse ont par ailleurs fixé un délai concernant la révision des plans, alors qu'aucun CLSC ne l'a fait. Toutefois, pour ce qui est des dossiers examinés lors du suivi, l'échéance visée par ces deux établissements a été dépassée d'au moins un mois dans le tiers des cas. Enfin, près de 20 p. cent des plans n'incluaient pas toutes les informations requises par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, telles que la durée prévisible pendant laquelle des services devaient être fournis à l'usager et l'échéancier relatif à leur évaluation et à leur révision.

Révision

6.2.42 La *Loi sur la protection de la jeunesse* exige la révision périodique de la situation du jeune. Pour que la décision soit objective, il est préférable de confier cette révision à une personne qui ne s'occupe pas directement de ce jeune. En outre, il est souhaitable que le centre jeunesse incite le jeune et ses parents à exprimer leur point de vue.

6.2.43 Notre vérification initiale avait montré que le processus de révision était perfectible dans les trois centres jeunesse visités. L'organisation du travail ainsi que la répartition des rôles et des responsabilités amenaient les réviseurs à accomplir indûment certaines tâches (discussion de cas et soutien aux agents). Les réviseurs entretenaient de la sorte une relation d'aide avec les agents, qui risquait de nuire à leur indépendance d'esprit au moment de prendre une décision au sujet d'un jeune.

6.2.44 Enfin, leur charge de travail était telle qu'ils avaient peu de temps à consacrer à chaque dossier pour en faire une analyse clinique approfondie.

6.2.45 De plus, le jeune et ses parents étaient souvent exclus du processus de révision. Dans un des trois centres jeunesse visités à l'époque, ceux-ci étaient absents dans 33 p. cent des cas, alors que ce taux était de plus de 85 p. cent pour les deux autres.

6.2.46 En réponse à notre recommandation, les centres jeunesse vérifiés ont tous formellement précisé les rôles et responsabilités à cet égard, attribuant ainsi clairement les tâches de soutien professionnel à une autre personne que le réviseur.

6.2.47 En revanche, le temps consacré en moyenne à chaque révision – de 2,5 à 3,9 heures, selon l'établissement – est inférieur à ce que préconise l'Association des centres jeunesse du Québec, soit 5,1 heures.

6.2.48 Par ailleurs, les jeunes et leurs parents sont plus fréquemment rencontrés lors du processus de révision. Dans deux centres jeunesse, si l'on se réfère aux dossiers sélectionnés, nous avons établi qu'ils avaient été vus dans 75 p.cent des cas. Cependant, il importe de signaler que, toujours en ce qui concerne les dossiers que nous avons examinés, le troisième centre jeunesse n'a organisé aucune rencontre.

6.2.49 En 1997-1998, il était rare qu'un projet de vie soit abordé lors de la séance de révision quand le jeune ne pouvait être réintégré dans sa famille de façon permanente. Ce projet de vie constitue une planification à long terme de la vie quotidienne du jeune jusqu'à sa majorité.

6.2.50 À cet égard, nous considérons qu'il reste encore des pas à franchir. Deux des centres jeunesse visités lors du suivi ont bien mis en œuvre une politique ou un processus en la matière au cours des deux dernières années, mais ces mesures ne ciblent que les usagers de cinq ans ou moins. Le troisième établissement a, quant à lui, produit en janvier 2004 un document de travail sur le sujet. Ajoutons qu'un comité ministériel, dans le contexte de la révision de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, a déposé récemment des recommandations qui visent à faciliter l'établissement des projets de vie lorsque les circonstances s'y prêtent.

Gestion des ressources humaines

6.2.51 Nous avions conclu au terme de la vérification initiale que le soutien professionnel était insuffisant dans les centres jeunesse et la plupart des CLSC visités. Les procédures ne permettaient pas toujours de répondre de manière prompte et adéquate aux besoins des agents sociaux, de favoriser le maintien et l'amélioration de la qualité des services et de prévenir l'épuisement professionnel.

6.2.52 Depuis, tous les établissements vérifiés ont accompli des gestes concrets à ce chapitre. Ils ont notamment adopté un cadre de référence (politique ou guide) et modifié leur structure afin d'affecter des ressources au soutien professionnel ou de permettre à leurs cadres d'offrir un tel soutien. Dans un sondage, des employés des centres jeunesse déplorent cependant que le temps alloué à cette activité soit insuffisant.

6.2.53 Nous avions également constaté à l'époque que la gestion du rendement des employés assurant la prestation de services était partout déficiente. Des attentes leur étaient rarement signifiées et leur travail ne faisait l'objet d'aucune évaluation périodique.

6.2.54 Cette situation persiste. Même si cinq des six établissements vérifiés ont mis sur pied un programme basé sur des objectifs réalistes et mesurables afin de verser des bonis aux cadres, un seul a mis en place un processus pour communiquer des attentes au reste de son personnel et évaluer son rendement. Par surcroît, ce processus n'est pas appliqué systématiquement. À la fin de nos travaux, un second établissement amorçait l'implantation d'un tel processus.

Familles d'accueil

6.2.55 La famille d'accueil est une ressource d'hébergement conçue, entre autres, pour les jeunes qui ont besoin de services sociaux en même temps que de conditions de vie favorisant une relation de type parental dans un contexte familial.

6.2.56 En 1997-1998, la supervision des familles d'accueil laissait à désirer. Ainsi, les rencontres organisées avec celles-ci n'avaient pas la fréquence voulue. Il s'agissait souvent d'interventions ponctuelles dans le but de répondre à des demandes précises ou à des urgences.

6.2.57 Les centres jeunesse visités ont remédié en partie à cette lacune. Les rencontres sont maintenant plus fréquentes : la moyenne d'une visite tous les 63 jours rejoint ce que préconise depuis avril 2003 le ministère, c'est-à-dire une visite tous les deux mois. La supervision demeure néanmoins très inégale d'un dossier à l'autre, certaines familles devant attendre plus de trois mois avant de recevoir ne serait-ce qu'un appel téléphonique de l'agent responsable du suivi. Malgré tout, environ les deux tiers des dossiers relatifs aux familles d'accueil que nous venons d'examiner ont donné lieu à une réévaluation annuelle.

6.2.58 Par ailleurs, près des trois quarts des dossiers scrutés à l'époque ne contenaient pas de plan d'intervention pour indiquer à la famille d'accueil les besoins du jeune, les objectifs à poursuivre et les services à lui donner. Il arrivait aussi que le délai de production du document ne soit pas raisonnable, ayant déjà atteint 14 mois. Enfin, plusieurs des plans qui avaient été produits n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation périodique des résultats.

6.2.59 Même si un plan d'intervention à l'intention de la famille d'accueil est présent dans le dossier deux fois plus souvent qu'à l'époque, nos récents travaux indiquent que toutes les difficultés n'ont pas été aplanies, puisque quatre jeunes sur dix n'en bénéficient toujours pas. Comme en 1997-1998, les délais pour l'élaborer sont variables et parfois très longs (au delà d'une année, dans un cas). Quant à sa révision, elle est pratiquement inexistante.

Allocation des ressources

6.2.60 Dans les trois régions visitées aux fins de la vérification initiale, plusieurs indices révélaient que le processus de partage des ressources, consistant pour l'essentiel à la simple reconduction des budgets, ne permettait pas d'assurer aux jeunes de

chaque région des services équitables. C'est pourquoi nous avions recommandé au ministère et aux agences d'allouer les ressources en tenant compte davantage des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires, comme le souhaitait le législateur.

6.2.61 Or, bien que des sommes représentant moins de 1,5 p. cent de l'enveloppe annuelle totale aient été allouées selon une approche dite populationnelle, la quasi-totalité du budget a été ventilée jusqu'en 2003-2004 sur la base de la répartition faite lors des exercices antérieurs. Le ministère a toutefois entrepris des travaux pour redresser la situation et a décidé d'instaurer, à compter de 2004-2005, un nouveau mode d'allocation des ressources financières qui tiendra compte des besoins de la population.

Information de gestion et reddition de comptes

6.2.62 Nous avions constaté à l'époque que les systèmes en place ne fournissaient pas une information de gestion suffisante ni en temps opportun. De plus, les établissements s'étaient donné peu d'indicateurs concernant la gestion des services sociaux offerts aux jeunes. La pauvreté de l'information recueillie se reflétait d'ailleurs dans leurs rapports annuels.

Les centres jeunesse cumulent maintenant une information de gestion plus complète.

6.2.63 Les centres jeunesse vérifiés cumulent maintenant une information de gestion plus complète sur les caractéristiques des usagers et des interventions dont ils ont fait l'objet, ainsi que sur certains éléments figurant dans leur dossier; à cet effet, le système d'information récemment introduit dans ces établissements prévoit la collecte systématique et uniforme de plusieurs données. Les CLSC, de leur côté, détiennent de l'information sur le nombre d'interventions réalisées ou d'usagers joints, mais celle-ci est constituée de données partielles dont la fiabilité reste à améliorer. Ajoutons que seulement un centre jeunesse a articulé sa planification stratégique à l'aide d'objectifs axés sur les résultats et s'est doté d'indicateurs de gestion valables pour mesurer sa performance.

6.2.64 Quant aux rapports annuels, ils ne répondent pas à l'ensemble des exigences ministérielles, qui sont elles-mêmes en deçà des normes établies à cet égard. Les centres jeunesse, qui publient de l'information comparative et expliquent à l'occasion le contexte entourant leur prestation de services, ont toutefois une longueur d'avance sur les CLSC en matière de reddition de comptes.

Systèmes d'information

6.2.65 En 1997-1998, nous avions mené des travaux sur le développement d'un système d'information particulier, dédié aux centres jeunesse. Nous avions alors formulé trois recommandations au ministère dans l'éventualité de la conception d'un autre système dans ce secteur. Puisque tel n'a pas été le cas, elles n'ont pu faire l'objet du présent suivi.

6.2.66 Concernant le système dont il était question dans notre rapport initial, sa mise en place a débuté en 2002, avec plus d'un an de retard sur l'échéancier planifié à l'époque.

6.2.67 Selon le ministère, les coûts liés au développement et à l'implantation de ce système s'élèvent à 43 millions de dollars, comparativement aux 29 millions qui étaient prévus en 1997-1998. La plus grande part de ce dépassement, soit 10,5 millions de dollars, est liée à l'implantation.

6.2.68 Ainsi, la décision d'augmenter l'équipement informatique a demandé un investissement de 7,7 millions de dollars supplémentaires. L'adaptation ergonomique des postes de travail a coûté quant à elle 1,8 million. Enfin, près de un million de dollars a été dépensé de façon à accélérer le déploiement du système afin de retirer plus rapidement les bénéfices escomptés. Néanmoins, le ministère n'a pas été à même de nous fournir une estimation actualisée des gains réels découlant de la mise en œuvre du système visé, pourtant estimés à l'époque à 13,8 millions de dollars par année.

6.2.69 Commentaires du ministère

« Des efforts importants ont été consentis au cours des dernières années pour améliorer l'offre de service aux jeunes en difficulté. Par ailleurs, nous sommes conscients du fait que les problématiques des enfants, des jeunes et de leur famille sont complexes et que notre réseau de services ne dispose pas de toutes les ressources nécessaires pour les résoudre. Il nous semble toutefois important de préciser que plusieurs gestes concrets ont été posés au cours des dernières années en lien avec les recommandations formulées par le Vérificateur général.

« À cet égard, plusieurs actions structurantes se sont concrétisées au cours des dernières années et certaines actions plus récentes contribuent aussi à l'actualisation des recommandations, dont la mise en place, à compter de la présente année financière (2004-2005), d'un nouveau mode d'allocation des ressources financières. Ce processus s'inscrit en lien avec les objectifs fixés par le ministère, et implique la conclusion d'ententes de gestion avec les agences et les établissements, ainsi qu'un mécanisme de reddition de comptes.

« **Prévention.** Au regard des objectifs énoncés dans le cadre du *Programme national de santé publique*, ils portent sur la réduction de problèmes psychosociaux et de santé. Même s'il contribue à cette réduction, le ministère n'est pas le seul acteur en la matière. Il serait donc inapproprié que le ministère fixe seul l'ampleur de la réduction attendue et il s'avère difficile de chiffrer la seule contribution du ministère à cet égard. Par ailleurs, pour chacun des objectifs énoncés, le *Programme national de santé publique* propose la mise en œuvre d'activités préventives très concrètes qui feront l'objet d'un suivi continu.

« En ce qui a trait aux services en milieu scolaire, nous trouvons important de souligner qu'une nouvelle entente de complémentarité des services entre le réseau de la santé et

celui de l'éducation a été convenue et rendue publique en mars 2003. Elle porte sur toutes les dimensions de l'intervention touchant le développement des jeunes et s'appuie sur la mise en œuvre de mécanismes de concertation locaux, régionaux et nationaux, dont l'implantation est en cours présentement.

« En ce qui a trait aux priorités nationales de santé publique, nous tenons à préciser que les bilans produits s'inscrivaient dans une démarche évaluative dont l'objectif premier était de soutenir le réseau dans le déploiement de ce programme.

« En regard du dépistage et de la continuité des services, le ministère a adopté récemment un nouveau cadre de référence et a consenti de nouveaux investissements pour la mise en place de ces services. Ces sommes supplémentaires devraient permettre d'offrir à ces femmes et à leur famille un soutien intensif de la grossesse jusqu'à l'entrée à l'école de leur enfant. Nous nous assurerons que ces gestes se traduisent, dans les prochaines années, par un meilleur repérage et une offre de service plus intensive et continue à l'intention des familles vulnérables.

« L'adoption de ce cadre de référence et l'implantation de ces services dans tous les territoires locaux permettront, à court terme, d'accentuer la fréquence et la durée des services à l'intention des familles vivant en contexte de vulnérabilité.

« **Coordination des services.** À la suite de l'adoption de la loi 25, la mise en place des réseaux locaux de service permettra une plus grande intégration des services sociaux aux jeunes et à leur famille.

« Par ailleurs, nous prévoyons, dans le cadre de la *Stratégie d'action pour les jeunes en difficulté et leur famille*, la mise en place systématique des plans de services individualisés et trouvons important de souligner à cet égard que des démarches sont en cours dans certaines régions. Nous nous permettons d'insister sur la mise en place d'équipes d'intervention jeunesse, dont la contribution est importante au regard de l'élaboration des plans de services individualisés. À la suite de l'évaluation de ce projet pilote, nous prévoyons déployer ces équipes dans tous les territoires locaux du Québec.

« La *Stratégie d'action pour les jeunes en difficulté et leur famille* prévoit aussi la mise en place, d'ici 2005, d'un relais personnalisé entre les établissements concernés par les services aux jeunes. Cet exercice sera facilité par la création des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux au cours de la prochaine année.

« **Moyens pour favoriser la qualité de la pratique professionnelle.** Il est important de mentionner le déploiement en centres jeunesse et en CLSC du Programme national de formation, dont l'objectif est d'améliorer la qualité des pratiques professionnelles. Ce programme a débuté en 2000 et s'échelonnera jusqu'en 2008-2009.

« Le ministère tient aussi à souligner qu'un système d'information est implanté dans tous les centres jeunesse du Québec, et qu'il contribuera à l'amélioration de la qualité des pratiques professionnelles dans ces établissements.

« **Familles d'accueil.** En ce qui a trait aux familles d'accueil, les réalisations du ministère se traduisent, à ce jour, par un investissement de crédits additionnels récurrents totalisant 18,5 millions de dollars, permettant l'ajustement de la charge de travail des intervenants ainsi que la consolidation des activités de support et d'encadrement offertes aux familles d'accueil. »

6.2.70 Résumé des commentaires des agences

Prévention. Au chapitre des orientations et des objectifs, une agence tient à signaler qu'elle a adopté récemment son plan d'action régional, lequel présente des résultats attendus pour chaque période de développement. Par ailleurs, les trois agences indiquent que, sans avoir satisfait aux exigences de notre recommandation, elles ont mis en œuvre plusieurs actions touchant les jeunes d'âge scolaire.

Enfin, une agence souligne que le plan d'action récemment adopté fera l'objet d'un suivi annuel et que, depuis un an, les CLSC de sa région ont beaucoup amélioré leur système d'information. Une autre se dit consciente des limites du système d'information des CLSC. Elle utilise d'ailleurs d'autres sources de données pour produire annuellement un portrait régional de la clientèle jointe.

Pour ce qui est du dépistage et de la continuité des services, une agence estime que des ressources supplémentaires lui permettraient d'atteindre un plus grand nombre de personnes vulnérables. Enfin, les agences visées comptent mettre en place, sur l'ensemble de leur territoire, des mécanismes de liaison pour diriger les futures mères vers les services appropriés.

Coordination des services. Pour les jeunes dont le signalement est retenu mais dont la sécurité ou le développement n'est pas jugé compromis, une agence précise que les ententes de gestion qu'elle a conclues depuis peu avec les établissements prévoient des mécanismes qui permettront d'assurer un suivi rigoureux. Des sommes à cet égard ont d'ailleurs été allouées aux CLSC.

En ce qui a trait aux réseaux intégrés de services sociaux à l'intention des jeunes, une agence a l'intention de définir d'ici l'automne prochain un modèle de réseau intégré alors qu'une autre vient de réaliser plusieurs activités qui devraient avoir des répercussions prochainement.

Quant aux plans de services individualisés, une agence mentionne qu'une équipe d'intervention jeunesse étendra bientôt ses activités de façon à couvrir quatre territoires de CLSC au lieu d'un. Une autre agence épaule maintenant les gestionnaires concernés du réseau de la santé ; elle a de plus amorcé des travaux avec la Direction régionale du ministère de l'Éducation pour élaborer de tels plans lorsqu'ils sont requis. La troisième agence reconnaît la nécessité de recourir aux plans et elle travaille présentement à mettre au point un document type.

6.2.71 Résumé des commentaires des centres jeunesse

Coordination des services. Les centres jeunesse insistent sur le fait que des démarches sont en cours. Un centre vient de lancer un projet pilote avec un CLSC « afin de maximiser la référence au service de première ligne dans les cas de signalements non retenus ». Un second convient qu'il faut intensifier les efforts en vue d'intégrer les services ; il a d'ailleurs entrepris des actions en ce sens devant mener à une entente entre les établissements.

D'autre part, un centre considère qu'il est important que l'agence incite toutes les ressources concernées à dresser des plans de services individualisés. Un autre réalise des travaux pour que les jeunes ayant des retards scolaires bénéficient d'un tel plan.

Moyens pour favoriser la qualité de la pratique professionnelle. Soucieux de la formation de son personnel à l'égard des outils cliniques, un centre entend continuer à y investir alors qu'un autre compte procéder à la détermination des outils les plus pertinents afin d'en généraliser l'utilisation.

Au regard de la révision périodique de la situation du jeune exigée par la *Loi sur la protection de la jeunesse*, un centre a demandé à ses équipes territoriales de procéder à cet exercice en présence des parents et de l'enfant dè façon expérimentale.

Par ailleurs, un centre soulève que l'instauration des projets de vie introduit un changement majeur dans la mentalité des professionnels. Il constate néanmoins des progrès importants, compte tenu des contraintes, et il a l'intention de poursuivre ses actions. Un autre approuvera son programme de projet de vie permanent pour les jeunes de 0 à 5 ans dès septembre prochain.

En matière de gestion des ressources humaines, un centre veut étendre son récent programme d'appréciation de la contribution du personnel à l'ensemble de ses employés.

Familles d'accueil. Un centre admet au sujet des familles d'accueil qu'« un travail important d'animation doit être fait » au regard des plans d'intervention.

6.2.72 Résumé des commentaires des centres locaux de services communautaires

Prévention. Le manque de ressources pour améliorer la continuité des services offerts a été évoqué par un CLSC. Cette situation le contraint à faire des choix de gestion et à privilégier les clientèles les plus vulnérables, soit les jeunes de 0 à 4 ans. Un deuxième établissement impute au sous-financement des activités préventives une grande partie des lacunes constatées. Il a néanmoins investi beaucoup d'efforts pour mettre en œuvre des activités préventives de groupe, en plus d'effectuer un suivi de la clientèle vulnérable en période prénatale. Le troisième CLSC souligne la difficulté de comparer ses résultats aux standards établis, ayant choisi de baser son approche sur un programme autre que Naître égaux–Grandir en santé.

Moyens pour favoriser la qualité de la pratique professionnelle. Un établissement reconnaît que l'usage d'outils cliniques validés et standardisés pourrait faciliter le travail dans certains cas, mais juge qu'ils ne conviennent pas toujours lorsqu'il s'agit d'effectuer un suivi psychosocial. Un autre admet que des efforts devront être faits quant à l'utilisation

de ces outils ; il précise toutefois que d'autres moyens, tels que des évaluations psychosociales, sont maintenant employés pour chaque usager.

Information de gestion et reddition de comptes. Un CLSC soulève que les lacunes relatives au système d'information ont des répercussions déplorables sur les suivis de gestion. Un second déplore que ses réalisations ne puissent se refléter dans les statistiques et que le cadre normatif ne puisse s'adapter à ses pratiques d'intervention. Il ajoute que l'incompatibilité du système d'information des CLSC et de celui des centres jeunesse nuit à leurs efforts « pour suivre les références des jeunes et des familles dont les signalements ne sont pas retenus par le Directeur de la protection de la jeunesse ».

LABORATOIRES DE BIOLOGIE MÉDICALE

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, du Laboratoire de santé publique du Québec, d'agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux et d'établissements

Suivi mené par

André Veillette
Directeur de vérification

Renald Duclos
Anny-Jane Ouellet
Stéphane Perreault
Luc Tougas

6.3.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1998-1999 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du Laboratoire de santé publique du Québec (LSPQ), de trois agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (appelées régies régionales à l'époque) et de trois laboratoires. Ces derniers relèvent des centres hospitaliers de soins généraux et spécialisés (CHSGS) situés sur les territoires des agences vérifiées. Pour leur part, les agences choisies reflètent la situation des zones urbaines, suburbaines et rurales. Au moyen d'un nouveau questionnaire, nous avons également recueilli de l'information auprès de toutes les agences, sauf les trois qui se trouvent dans le nord du Québec. Nos travaux ont pris fin en février 2004.

6.3.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1998-1999*, avait pour but de nous assurer que la gestion du ministère, du LSPQ, des agences et des établissements concourait à l'utilisation optimale des ressources destinées aux laboratoires de biologie médicale. Pour ce faire, nous avions analysé la stratégie du ministère et le mode d'organisation des services aussi bien dans les régions qu'au sein même des établissements afin de nous assurer de l'accessibilité aux services et de l'utilisation économique et efficiente des ressources. Nous avions aussi examiné l'information de gestion et la reddition de comptes, et ce, relativement aux différents paliers du réseau. De plus, nous avions évalué dans quelle mesure les moyens mis en place favorisaient la qualité et la pertinence des analyses de biologie médicale.

6.3.3 Le ministère utilise un système d'unités pondérées pour mesurer le volume d'activité des laboratoires publics. Ce volume, mis en relation avec le coût direct des ressources, est un des indicateurs qui permettent de comparer la performance des laboratoires entre eux, même si les dépenses relatives aux immobilisations et celles concernant la rémunération des médecins de laboratoire ne sont pas comptabilisées dans ce coût. Dans le présent rapport, les chiffres de 1997-1998 ont été ajustés pour qu'ils soient comparables à ceux de 2002-2003. Le ministère procède à certains ajustements afin d'assurer la comparabilité des données sur la performance des établissements. Ainsi, si l'on tient compte de ces ajustements, le coût moyen par unité pondérée en 1997-1998 est de 0,82 dollar au lieu de 0,84, comme nous l'avions publié dans notre rapport de 1998-1999.

Conclusions générales

6.3.4 Le ministère a accompli plusieurs actions depuis notre vérification initiale et la performance des laboratoires médicaux s'est améliorée. Nos récents travaux montrent que le coût moyen provincial par unité pondérée a diminué de 0,07 dollar par rapport à 1997-1998. Toutes les régions, à l'exception de deux, ont contribué à cette amélioration. Pareille baisse représente une économie de près de 37 millions de dollars pour le volume d'activité réalisé au cours de l'année 2002-2003, soit plus de 525 millions d'unités pondérées.

6.3.5 Notre suivi révèle cependant qu'il reste encore des actions à entreprendre pour corriger les lacunes soulevées à l'époque et, par conséquent, permettre des économies additionnelles. Le redéploiement régional, fixant le nombre des laboratoires et les services offerts par chacun, et l'organisation des laboratoires ne sont pas complétés et des progrès restent à faire relativement à la pertinence des analyses. De plus, les déficiences en matière d'outils de gestion et de contrôles et de standards de qualité persistent toujours. Nous notons qu'il existe encore des variations importantes du coût moyen par unité pondérée entre les régions. Si tous les laboratoires qui présentaient un coût moyen supérieur à la moyenne provinciale parvenaient à le ramener à ce niveau, des économies additionnelles de 23 millions de dollars pourraient être réalisées. À supposer qu'on rehausse la performance de chaque établissement, de sorte que le coût moyen atteigne la cible fixée par le ministère pour 2002-2003, soit 0,70 dollar, l'économie serait de 37 millions. Une réduction de la cible de 0,01 dollar représente une économie d'environ 4 millions de dollars.

6.3.6 Des 23 recommandations formulées en 1998-1999, 83 p.cent ont suscité des gestes concrets. Le taux de celles qui ont été complètement appliquées ou pour lesquelles les progrès réalisés ont été jugés satisfaisants est de 35 p.cent. Le tableau 1 fait le point sur l'état de chacune des recommandations.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Performance des laboratoires et organisation des services				
Organisation régionale Voir à ce que toutes les agences produisent un plan de redéploiement des services de laboratoire qui présente clairement les mesures prévues pour assurer l'économie, l'efficience et la qualité des services ainsi que le respect des recommandations.				MSSS
Faire un suivi rigoureux de ses exigences et de ses recommandations.			MSSS	
Produire, dans les meilleurs délais, un plan de redéploiement des services de laboratoire de leur région qui, à l'instar de ce que nous avons recommandé au ministère, présente clairement les mesures prévues pour assurer l'économie, l'efficience et la qualité des services et le respect des recommandations.				Agences
Prendre action pour qu'il soit respecté.			Agences	
Organisation des laboratoires Organiser les services de leur laboratoire pour assurer une utilisation économique et efficiente des ressources.			Établissements	
Implanter un système d'information qui leur permette de suivre la progression des analyses et les délais de transmission des résultats.		Établissements		
Gestion des équipements De concert avec les agences, établir des lignes directrices afin de mieux encadrer l'échange de services de laboratoire entre les établissements.	MSSS			
Bien connaître le parc d'équipements de laboratoire de leur région.		Agences		
Planifier et contrôler les acquisitions d'équipements de laboratoire afin notamment d'éviter une surcapacité régionale.			Agences	
Faire en sorte que l'acquisition des équipements de laboratoire – fasse l'objet d'un processus formel qui vise l'économie et l'efficience ;	Établissements			
– respecte la réglementation existante.			Établissements	
Pertinence des analyses De concert avec les ordres professionnels médicaux, produire et diffuser des guides d'utilisation des services de laboratoires.			MSSS	
S'assurer que les analyses effectuées dans leur laboratoire sont pertinentes.			Établissements	
Rémunération des médecins Mettre en place des mesures pour assurer la pertinence des analyses et l'efficience des laboratoires.		MSSS		
Outils de gestion *Objectifs de gestion et reddition de comptes* Fixer des objectifs relatifs à la performance et établir des échéanciers.		MSSS Agences Établissements		
De concert avec les agences et les établissements, mettre en place un cadre formel de reddition de comptes.				MSSS

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Information de gestion				
Mettre en place un processus systématique concernant la production et la diffusion des données, et ce, en temps opportun.			MSSS Agences	
Transmettre au ministère et aux agences leurs données dans les délais prescrits.			Établissements	
Contrôles et standards de qualité				
Contrôle de la qualité				
Afin d'assurer une qualité constante des résultats d'analyse de laboratoire au Québec,				
– préciser le rôle du Laboratoire de santé publique du Québec ;				
– étendre les contrôles de la qualité aux analyses hors laboratoire et à toutes les étapes du processus ;				MSSS
– se pencher sur la présence professionnelle requise dans les laboratoires de biologie médicale.				
Programmes gérés par le Laboratoire de santé publique du Québec				
Améliorer la gestion de son programme de contrôle externe de la qualité, notamment				
– en fixant des objectifs aux comités et en améliorant la coordination entre eux ;			LSPQ	
– en établissant des règles sur l'étendue et la fréquence des contrôles ;				
– en évaluant l'impact de ses interventions sur l'amélioration de la qualité.				
Nombre de recommandations	2	6	11	4
Répartition	9 %	26 %	48 %	17 %
Gestes concrets		83 %		
Application complète ou progrès satisfaisants	35 %			

Performance des laboratoires et organisation des services

Organisation régionale

6.3.7 Les agences doivent s'assurer que des services de laboratoire efficients comblent, dans les délais requis, les besoins cliniques des établissements de leur région. En 1995, le ministère leur avait demandé d'élaborer un plan de redéploiement des services de laboratoire de leur région afin de regrouper certains services et de limiter la présence des laboratoires à petit volume aux seuls endroits où ils étaient indispensables. Pour les guider dans cette démarche, il avait formulé plusieurs recommandations.

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Information de gestion				
Mettre en place un processus systématique concernant la production et la diffusion des données, et ce, en temps opportun.			MSSS Agences	
Transmettre au ministère et aux agences leurs données dans les délais prescrits.			Établissements	
Contrôles et standards de qualité				
Contrôle de la qualité Afin d'assurer une qualité constante des résultats d'analyse de laboratoire au Québec, – préciser le rôle du Laboratoire de santé publique du Québec; – étendre les contrôles de la qualité aux analyses hors laboratoire et à toutes les étapes du processus; – se pencher sur la présence professionnelle requise dans les laboratoires de biologie médicale.				MSSS
Programmes gérés par le Laboratoire de santé publique du Québec Améliorer la gestion de son programme de contrôle externe de la qualité, notamment – en fixant des objectifs aux comités et en améliorant la coordination entre eux; – en établissant des règles sur l'étendue et la fréquence des contrôles; – en évaluant l'impact de ses interventions sur l'amélioration de la qualité.			LSPQ	
Nombre de recommandations	2	6	11	4
Répartition	9%	26%	48%	17%
Gestes concrets	57%			
Application complète ou progrès satisfaisants	35%			

Performance des laboratoires et organisation des services

Organisation régionale

6.3.7 Les agences doivent s'assurer que des services de laboratoire efficients comblent, dans les délais requis, les besoins cliniques des établissements de leur région. En 1995, le ministère leur avait demandé d'élaborer un plan de redéploiement des services de laboratoire de leur région afin de regrouper certains services et de limiter la présence des laboratoires à petit volume aux seuls endroits où ils étaient indispensables. Pour les guider dans cette démarche, il avait formulé plusieurs recommandations.

6.3.8 En février 2004, le ministère n'avait toujours pas demandé aux deux agences qui n'avaient pas produit à l'époque de plan portant sur le redéploiement des services de laboratoire de leur région de les présenter. Il n'avait pas non plus prié les autres agences de revoir leur plan régional afin d'y inclure les mesures prévues pour assurer l'économie, l'efficience et la qualité des services ainsi que le respect des recommandations qu'il avait formulées. Il a plutôt entrepris, en mars 2001, d'informer les agences du niveau de rendement qu'avait atteint chaque laboratoire de leur région respective et d'identifier les établissements qui ne répondaient pas aux attentes relatives au coût moyen par unité pondérée. Ces établissements devaient, à la demande du ministère, soumettre un plan de réorganisation de leur laboratoire. Depuis ce temps, les efforts du ministère, des agences et des établissements ont été concentrés sur la préparation et le suivi des plans de réorganisation exigés et sur l'informatisation des laboratoires en vue de satisfaire aux attentes. Ces dernières sont présentées dans la section ayant trait aux outils de gestion.

Une remise en question du nombre de laboratoires et des services offerts s'impose.

6.3.9 Par conséquent, les deux recommandations que nous avions adressées au ministère et aux agences et qui concernaient la préparation des plans régionaux de redéploiement n'ont pas été appliquées. Pourtant, une remise en question du nombre de laboratoires et des services offerts par chacun s'impose toujours.

6.3.10 Le ministère recommandait en 1995 de fermer les laboratoires situés ailleurs que dans les CHSGS ou de restreindre leurs activités aux urgences. Or, il subsistait, en 1997-1998, 34 de ces laboratoires et il en existait encore 29 lors de notre suivi. Le ministère et les agences n'ont toujours pas justifié le fait que les activités de tous ces laboratoires ont été maintenues. Qui plus est, 25 de ces 29 laboratoires (86 p.cent) ont continué d'augmenter leur volume depuis lors. Pour 20 des 29 laboratoires, le coût moyen par unité pondérée se situe toujours au-dessus de la moyenne provinciale, soit 0,75 dollar. Ce coût varie de 0,76 à 2,10 dollars.

6.3.11 Le ministère recommandait également en 1995 un regroupement des analyses afin de favoriser l'utilisation optimale des ressources. Lors de notre vérification initiale, 41 p.cent des laboratoires traitaient chacun moins d'un million d'unités pondérées, soit 6 p.cent du volume provincial. La situation s'est peu améliorée par la suite : en 2002-2003, près de 30 p.cent de l'ensemble des laboratoires étaient toujours en deçà de ce nombre d'unités pondérées, ce qui correspondait à 3 p.cent du volume provincial. Pour ces laboratoires, le coût moyen a été de 0,96 dollar par unité pondérée.

6.3.12 Nous avions aussi relevé à l'époque que presque tous les laboratoires du Québec effectuaient une ou plusieurs analyses à une fréquence nettement insuffisante. Celles-ci n'étaient pas suffisamment regroupées pour favoriser l'économie des ressources et la concentration de l'expertise. En 1997-1998, dans plus de 560 cas, un laboratoire n'avait effectué qu'une seule fois un type d'analyse. Cette situation perdurait en 2002-2003 ; en effet, nous avons dénombré 490 cas.

6.3.13 D'autre part, il se faisait annuellement plus de 20000 « identifications de mycose profonde » dans 59 laboratoires de microbiologie. Plus de 67 p. cent de ces analyses avaient été menées dans 13 laboratoires, qui en avaient effectué plus de 500. À l'opposé, 19 laboratoires en avaient réalisé moins de 50. Nos récents travaux indiquent que des actions ont été accomplies à cet égard. Ainsi, en 2002-2003, 39 laboratoires ont procédé à quelque 25000 analyses; 85 p. cent d'entre elles ont été menées dans 15 laboratoires ayant un volume de plus de 500 analyses. Seulement 4 laboratoires ont fait moins de 50 analyses et l'un d'eux n'en a effectué qu'une.

6.3.14 Le ministère recommandait également en 1995 de concentrer l'expertise en cytologie gynécologique dans les milieux qui traitent un minimum annuel de 25000 prélèvements (lames). Depuis, les laboratoires de cytologie hors normes sont passés de 23 à 9. La détection de la tuberculose constituait un autre exemple similaire. En 2002-2003, 25 laboratoires, sur les 40 inventoriés en 1997-1998, ne faisaient toujours pas le minimum requis d'analyse.

Il y a encore du travail à faire pour regrouper certains services.

6.3.15 Même si les agences se sont améliorées depuis 1998-1999 quant à l'application des recommandations ministérielles de 1995, il y a encore du travail à faire. Les progrès sont insatisfaisants relativement au suivi que le ministère doit effectuer par rapport à ses exigences et à ses recommandations pour regrouper certains services et limiter la présence des laboratoires à petit volume aux seuls endroits où ils sont indispensables. Le même constat est également valable pour ce qui est des actions que les agences doivent accomplir afin d'assurer le respect de leur plan de redéploiement des services de laboratoire.

Organisation des laboratoires

6.3.16 À l'époque, plusieurs établissements avaient démontré que des économies étaient possibles en réorganisant les laboratoires en fonction des plus récents progrès tech...logiques. Certains avaient réussi, en procédant à une réingénierie des processus, à dégager les sommes nécessaires pour financer, en moins de cinq ans, l'informatisation de leur laboratoire. Nos travaux avaient fait ressortir que les établissements ayant réorganisé leur laboratoire avaient tous réalisé des gains d'efficience et que leurs coûts se situaient bien en deçà de la moyenne provinciale. D'autre part, les trois établissements vérifiés n'avaient pas revu leurs processus et n'avaient pas achevé l'informatisation de leur laboratoire. Ils n'avaient pas non plus effectué le décloisonnement des spécialités, c'est-à-dire qu'ils n'avaient pas éliminé les barrières entre ces dernières, ce qui leur aurait permis de regrouper les analyses en fonction des méthodes et des analyseurs disponibles.

Un seul des trois établissements a presque terminé sa réorganisation.

6.3.17 Le suivi révèle qu'un seul des trois établissements concernés a pratiquement terminé sa réorganisation, y compris le décloisonnement des spécialités. Cet établissement a presque atteint, en 2002-2003, la moyenne provinciale de 0,75 dollar l'unité pondérée; son coût unitaire, qui était de 0,82 dollar en 1997-1998, a baissé à 0,76 dollar en 2002-2003. Les deux autres ont mené des études de réorganisation

et l'un d'eux a amorcé sa démarche. Ce dernier a d'ailleurs connu une nette amélioration : son coût moyen est passé de 1,02 à 0,82 dollar l'unité pondérée en 2002-2003. Cependant, ces deux établissements ont toujours des coûts unitaires, soit 0,82 et 0,86 dollar, qui sont supérieurs à la moyenne provinciale. Par ailleurs, en 1998-1999, deux des trois établissements exerçaient leurs activités sur plusieurs sites et pouvaient, par conséquent, concentrer leur volume. Depuis lors, l'un a procédé au regroupement de ses analyses spécialisées dans un des pavillons, mais le regroupement des pavillons eux-mêmes est prévu pour l'automne 2004. Quant à l'autre, il n'a pas encore déterminé comment se fera l'intégration des analyses dans ses différents pavillons. Pour ces raisons, nous considérons que les progrès réalisés par les trois établissements vérifiés à l'égard de l'organisation des services de laboratoire sont insatisfaisants.

6.3.18 Nous avions aussi incité les établissements à implanter un système d'information qui leur permettrait de suivre la progression des analyses et les délais de transmission des résultats. Des progrès satisfaisants ont été faits. En effet, nos récents travaux font ressortir que, dans les trois établissements vérifiés, on suit maintenant la progression des analyses et on connaît les délais relatifs à la plupart des étapes clés. Un seul établissement ne détient toujours pas ces renseignements pour certaines étapes, telles que la requête et le résultat. Par ailleurs, les trois établissements produisent des rapports périodiques, ce qui leur permet de déceler les lacunes et d'apporter les correctifs nécessaires.

Gestion des équipements

Agences

6.3.19 Lors de la vérification initiale, les acquisitions que les établissements faisaient en puisant dans leur budget de fonctionnement étaient souvent effectuées à l'insu des agences. Chaque établissement pouvait ainsi acquérir, à son gré, un parc d'équipements des plus perfectionnés lui permettant de produire une vaste gamme d'analyses et d'accroître sa capacité de production. Cette situation nourrissait un climat de compétition entre les établissements, qui cherchaient à être plus productifs. La planification régionale s'en trouvait affectée puisque les analyses ne suivaient pas nécessairement le parcours anticipé dans les plans de redéploiement. Certains milieux, plus agressifs, offraient des tarifs très avantageux et récupéraient même des demandes provenant d'autres régions. À cet égard et en l'absence de lignes directrices, plusieurs méthodes de tarification inter-établissements avaient cours dans le réseau.

6.3.20 Pour sa part, le ministère a remédié à ces problèmes. Ainsi, il a publié des lignes directrices afin de mieux encadrer les échanges entre les établissements. En plus de préciser les règles de facturation interétablissements à adopter, ces lignes stipulent qu'il appartient aux agences et aux établissements d'appliquer l'approche qu'ils jugeront la plus efficiente par rapport à une situation donnée. Ce sera celle qui permettra notamment d'assurer la continuité, au meilleur coût possible, des services à la population.

Les établissements ne consultent toujours pas les agences pour certaines acquisitions.

6.3.21 Par contre, en ce qui concerne les agences, la recommandation de planifier et de contrôler les acquisitions d'équipements de laboratoire n'a été que partiellement appliquée. En effet, notre suivi indique que six des sept agences qui n'étaient pas consultées en 1998-1999 pour les acquisitions faites par les établissements à même leur budget de fonctionnement ne le sont toujours pas. Cette façon de faire ne facilite pas la planification régionale de même que le contrôle des achats d'équipements et augmente le risque d'avoir une surcapacité de production. Deux agences ont cependant demandé aux établissements de cesser d'acquérir du matériel de laboratoire directement à partir de leur budget de fonctionnement; une autre a formulé des directives pour éviter que de telles acquisitions ne se produisent à son insu. Malgré ces initiatives, les progrès réalisés demeurent insatisfaisants.

6.3.22 En 1998-1999, certaines agences n'avaient pas en main l'inventaire du matériel de laboratoire qu'elles chapeautaient et, lorsqu'elles en avaient un, il ne concordait souvent que partiellement avec le matériel en place. Si l'une des trois agences vérifiées a encore en main une liste qui ne correspond que partiellement au matériel en place, les deux autres connaissent maintenant bien leur parc d'équipements. Les progrès réalisés par les agences vérifiées sont donc considérés comme satisfaisants.

Établissements

6.3.23 Pour acquérir de l'équipement, les établissements doivent suivre un processus d'autorisation interne, respecter les règles relatives aux appels d'offres et obtenir, dans bien des cas, l'accord de l'agence.

6.3.24 En 1998-1999, deux des trois établissements vérifiés géraient leur parc d'équipements comme il leur convenait, et plusieurs dérogations aux politiques et directives en vigueur avaient été relevées. Nous avions alors recommandé aux établissements de faire en sorte que l'acquisition des équipements de laboratoire fasse l'objet d'un processus formel qui vise l'économie et l'efficience et respecte la réglementation existante.

6.3.25 Les deux établissements respectent maintenant les processus d'appels d'offres et préparent des analyses comparatives des modes de financement. Notre recommandation a été appliquée.

6.3.26 Par contre, il existe toujours des dérogations aux politiques et directives en vigueur dans un établissement. Celui-ci n'a pas demandé l'autorisation de l'agence avant d'acquérir deux appareils de laboratoire valant respectivement 280 000 et 59 000 dollars à même son budget de fonctionnement. De plus, pour le dernier appareil, le conseil d'administration a autorisé l'achat sous réserve d'obtenir un accord de financement de l'agence. Sans attendre cet accord – ni l'obtenir –, l'établissement a procédé à l'achat en utilisant son budget de fonctionnement. La réglementation n'étant toujours pas entièrement respectée, les progrès sont considérés comme insatisfaisants.

Pertinence des analyses

6.3.27 Plusieurs facteurs exercent une pression à la hausse sur la demande des services de laboratoire. D'ailleurs, le volume provincial d'unités pondérées de 2002-2003 était supérieur de 30 p. cent à celui de 1997-1998. Il est donc impératif de se préoccuper de la pertinence des analyses de laboratoire. En fait, dès 1998-1999, certaines études montraient qu'entre 17 et 30 p. cent de ces analyses étaient superflues.

6.3.28 Nous avions identifié à l'époque des comportements très divergents à l'égard de certaines pratiques. Les écarts que nous avions relevés étaient attribuables, en partie, à la rareté de lignes directrices en matière d'analyses de laboratoire émanant tant du ministère et des ordres professionnels que des établissements.

6.3.29 En réponse à notre recommandation de produire et de diffuser des guides d'utilisation des services de laboratoire, le MSSS nous avait mentionné que deux guides étaient sur le point d'être distribués et que d'autres guides étaient en voie d'élaboration.

Les deux guides recouvrent moins de 12 p. cent du volume total.

6.3.30 Ces deux guides, publiés en 2000, s'appliquent à seulement deux analyses qui représentent moins de 12 p. cent du volume total. Le ministère devra donc redoubler d'efforts afin que les manuels recouvrent toutes les analyses de laboratoire dont la pertinence peut être mise en question.

6.3.31 Le MSSS prévoit toutefois améliorer la pertinence des analyses par l'adoption d'une stratégie québécoise globale de performance clinique. À la fin de nos travaux, le projet était en instance d'approbation.

6.3.32 Par ailleurs, lors de la vérification initiale, divers établissements n'avaient pas entrepris d'action structurée pour limiter les analyses de laboratoire aux seules pertinentes. Dans les trois établissements vérifiés, des mesures avaient bien été prises pour favoriser la pertinence, mais il n'y avait pas d'actions concertées entre les divers acteurs. Un des établissements a poursuivi certaines démarches : protocoles pour les technologistes, bulletins d'information, etc. Néanmoins, la concertation est toujours absente.

6.3.33 Nous avions également noté que les établissements recevaient peu de données sur leur performance quant à la pertinence des tests. Grâce aux tableaux de bord de gestion du MSSS, ils disposent maintenant d'information sur huit indicateurs de pertinence. Cependant, ces renseignements sont disponibles avec presque un an de retard, comme nous le mentionnons ci-après dans la section concernant l'information de gestion.

6.3.34 Bref, à l'égard de la pertinence des analyses effectuées dans les laboratoires, si l'on se base sur les établissements vérifiés, les progrès réalisés sont considérés comme non satisfaisants.

Rémunération des médecins

6.3.35 La nature des tâches confiées aux médecins spécialistes s'est considérablement transformée. La participation de tels spécialistes à la réorganisation des laboratoires est indispensable au fonctionnement efficient de ces derniers. Aussi, leur travail comporte de plus en plus d'interventions auprès des médecins traitants pour les conseiller dans le choix des analyses et l'interprétation des résultats.

6.3.36 À l'époque, le mode de rémunération des médecins était toujours fondé sur le volume des analyses. Cela plaçait les médecins dans une situation plutôt ambivalente : plus ils recommandaient à leurs collègues prescripteurs de restreindre l'utilisation de certains tests, en visant la pertinence, plus ils voyaient leur rémunération réduite. Nous avions alors recommandé au ministère de mettre en place des mesures pour assurer la pertinence des analyses et l'efficience des laboratoires.

Les modes de rémunération de deux des quatre spécialités ont été modifiés.

6.3.37 Depuis, le ministère a pris des mesures à cet égard. Il a ainsi apporté des changements aux modes de rémunération de deux des quatre spécialités que l'on trouve dans les laboratoires. Les médecins concernés ne sont plus rémunérés en fonction du volume des analyses. Ils reçoivent maintenant un montant forfaitaire, basé sur la charge de travail, ce qui favorise le fonctionnement efficient des laboratoires. Les analyses rattachées aux deux spécialités visées (biochimie et microbiologie) représentent près de 65 p. cent du volume d'analyses effectuées en 2002-2003 pour l'ensemble des spécialités. Malgré quelques changements, la rémunération des hématologues et des pathologistes repose toujours sur le volume des analyses.

Outils de gestion

Objectifs de gestion et reddition de comptes

6.3.38 En 1995, le ministère avait formulé plusieurs recommandations pour améliorer l'efficience des services de laboratoire. Toutefois, il n'avait pas défini d'objectifs pour les agences et les établissements relativement à la performance, à l'intégration et au regroupement des services pas plus qu'il ne leur avait dressé d'échéanciers. Par conséquent, plusieurs agences et établissements tardaient à procéder et maintes recommandations demeuraient en suspens. Nous avions alors invité le ministère, les agences et les établissements à fixer des objectifs relatifs à la performance et à établir des échéanciers.

6.3.39 Dès la fin de notre vérification initiale, le ministère a fourni à 63 établissements (chapeautant autant de laboratoires) une cible de coût unitaire à atteindre pour l'exercice financier 1999-2000 ; ce coût était basé sur la moyenne de leur groupe de comparaison (c'est-à-dire un groupe composé d'établissements similaires). Seulement 23 laboratoires ont atteint l'objectif. Par la suite, en mars 2001, le ministère a fixé de nouvelles attentes. Une cible commune à l'ensemble des établissements a été déterminée : le coût moyen par unité pondérée devait être égal ou

inférieur à 0,70 dollar pour 2002-2003 et à 0,65 dollar pour l'année suivante. Sur la base des résultats de mars 2000, le ministère a demandé aux agences de s'assurer qu'un plan de réorganisation de chacun des laboratoires qui n'atteignaient pas déjà la cible fixée (65 laboratoires) lui soit soumis avant le 31 mai 2001, ce qui a été fait pour 86 p. cent d'entre eux. Sur les 65 établissements, 3 ont présenté un coût moyen inférieur à 0,70 dollar au 31 mars 2003. Par ailleurs, 4 laboratoires qui n'étaient pas touchés par cette dernière directive n'atteignaient plus la cible de 0,70 dollar en 2002-2003.

Les résultats escomptés se font toujours attendre à l'égard de la cible de coût unitaire.

6.3.40 Le ministère a déterminé des objectifs et établi des échéanciers pour la réorganisation des laboratoires. Force est de constater, comme en fait foi l'annexe, que les résultats escomptés se font toujours attendre : même si le coût unitaire de la moyenne provinciale, qui était de 0,82 dollar en 1997-1998, est passé à 0,76 dollar au 31 mars 2000, il a diminué de seulement 0,01 dollar en trois ans pour atteindre 0,75 dollar en 2002-2003, ce qui est bien au delà de la cible de 0,70 dollar.

6.3.41 Nous remarquons également que le ministère n'a pas fixé d'objectifs ni dressé d'échéanciers aux agences concernant l'intégration et le regroupement des services. La « mise en veilleuse » des plans régionaux de redéploiement des laboratoires n'est sûrement pas étrangère à ce constat. Notre recommandation au ministère à cet égard n'a donc été que partiellement appliquée ; toutefois, les progrès réalisés ont été jugés satisfaisants.

6.3.42 À l'époque, plusieurs agences avaient établi des objectifs régionaux ou d'autres relatifs à chaque établissement afin d'améliorer la performance. Par contre, certaines n'avaient rien d'arrêté à ce sujet et les échéanciers se faisaient rares. Nos récents travaux révèlent que, depuis mars 2001, les agences ont repris les objectifs de performance et les échéanciers ministériels pour les appliquer à leurs établissements respectifs. Toutefois, les agences n'ont pas défini d'objectifs ni préparé d'échéanciers en ce qui a trait à leur plan régional de redéploiement des services de laboratoire. Somme toute, nous considérons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

6.3.43 D'autre part, deux des trois établissements dont nous avions scruté les activités avaient entrepris une démarche de réorganisation de leur laboratoire sans avoir élaboré un plan d'action complet. Ceux-ci ont maintenant fixé des objectifs clairs à cet égard et ils en effectuent le suivi périodiquement. Par contre, pour un de ces établissements, la nouvelle structure du laboratoire de même que l'échéancier de réalisation sont absents. Quant au troisième, il n'avait pas entrepris de démarche à l'époque, mais il procède présentement à la révision de son plan. Notre recommandation n'a donc été que partiellement appliquée par les établissements ; cependant, les progrès réalisés sont satisfaisants.

L'information sur la performance des laboratoires est encore rarissime.

6.3.44 Notre vérification initiale avait révélé qu'un seul des rapports annuels préparés par les agences et les établissements vérifiés incluait des renseignements sur les laboratoires qu'ils contrôlaient. Actuellement, l'information sur la performance des laboratoires est encore rarissime et le ministère n'exige toujours pas de cadre formel de reddition de comptes.

Information de gestion

6.3.45 Pour que l'information de gestion soit utile, nous avions recommandé au ministère et aux agences de mettre en place un processus systématique concernant la production et la diffusion de données, et ce, en temps opportun. Les établissements, eux, devaient transmettre au ministère et aux agences leurs données dans les délais prescrits.

6.3.46 On note une amélioration quant au délai pour la transmission des données au ministère. Par exemple, la proportion d'établissements qui n'ont pas respecté la date limite du 30 juin pour transmettre leurs données de 2002-2003 n'est plus que de 15 p. cent (elle était de 25 p. cent en 1997-1998). Le nombre de ceux qui ont plus de cinq mois de retard à cet égard est passé de 14 à 6. Cependant, les retards occasionnent toujours le report de la compilation des données provinciales par le ministère. Ainsi, ce dernier ne prévoit diffuser les données de 2002-2003 qu'en mars 2004. Pour leur part, les agences ont accès aux données de leur région et aux rapports du ministère. Néanmoins, elles n'ont pas adopté de processus systématique pour produire et diffuser l'information aux établissements en temps opportun, exception faite des données fournies par le ministère.

6.3.47 Pour ces raisons, les progrès que le ministère, les agences ainsi que les établissements ont réalisés sont considérés comme insatisfaisants.

Contrôles et standards de qualité

6.3.48 Le ministère affirme sans équivoque que toute personne qui se soumet à des examens diagnostiques est en droit de s'attendre à ce que les résultats soient fiables et que les laboratoires répondent à des standards de qualité reconnus. Pour assurer l'exactitude des résultats, un laboratoire de biologie médicale peut accomplir plusieurs actions. D'une part, il peut instaurer des contrôles internes qui favorisent la bonne marche du processus. D'autre part, des organismes indépendants offrent aux laboratoires des programmes de contrôle externes.

Contrôle de la qualité

6.3.49 Le ministre a confié au LSPQ la responsabilité de contrôler la qualité des laboratoires. Pour ce faire, le LSPQ procède, entre autres, à l'inspection de laboratoires; il effectue également un contrôle externe de la qualité par l'envoi d'échantillons.

6.3.50 À l'époque, les laboratoires n'étaient pas tous assujettis aux mêmes standards de contrôle de la qualité. Pour leur part, les laboratoires privés avaient l'obligation de se soumettre à l'inspection du LSPQ ainsi que celle de participer au programme de contrôle externe de la qualité. Les établissements publics, quant à eux, n'étaient astreints à aucune inspection. De plus, leur participation au programme de contrôle externe de la qualité était facultative, même si la plupart y adhéraient.

6.3.51 Pourtant, le mandat confié au LSPQ en 1991 spécifiait que tous les laboratoires étaient assujettis à ces programmes. Les responsabilités attribuées par le ministre n'avaient toutefois jamais été accompagnées des modifications législatives correspondantes. En outre, le ministère n'avait pas déterminé ce qu'englobent les expressions « contrôle de la qualité » et « laboratoire ». Devant ce silence, le LSPQ n'a jamais osé étendre son inspection aux laboratoires publics, ni couvrir des aspects tels que les centres de prélèvements, le transport des échantillons et leur traitement hors laboratoire. Ainsi, les analyses effectuées ailleurs qu'en laboratoire, par exemple en pharmacie, et certaines étapes du processus d'analyse qui étaient faites de plus en plus à l'extérieur des établissements échappaient à ces contrôles. C'était le cas du prélèvement, du transport et de la conservation des échantillons.

Le MSSS n'a pas précisé de quelle façon il entend structurer les contrôles de la qualité.

6.3.52 Notre suivi montre que les lacunes à cet égard persistent et que le ministère n'a pas appliqué notre recommandation. Il n'a pas précisé le rôle du LSPQ ni déterminé de quelle façon il entend structurer les contrôles de la qualité pour les laboratoires. Il n'a pas non plus indiqué les moyens qu'il veut utiliser pour s'assurer que les analyses hors laboratoire ainsi que toutes les étapes du processus font l'objet de contrôles.

6.3.53 Par ailleurs, l'encadrement professionnel variait considérablement d'un laboratoire à l'autre en 1998-1999. En fait, il n'y avait aucune exigence quant à la présence médicale ou professionnelle minimale requise dans les laboratoires publics. Nos récents travaux indiquent que le ministère n'a toujours pas de règles relatives à la présence professionnelle nécessaire requise dans ces laboratoires.

6.3.54 Notons que de récents changements ont été apportés à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* astreignant les établissements publics à solliciter, d'ici la fin de 2005, l'agrément des services de santé et des services sociaux qu'ils dispensent auprès d'organismes d'accréditation reconnus. Cette obligation s'applique à l'ensemble des services offerts par les établissements, dont ceux des laboratoires. De plus, le MSSS nous a informé qu'il étudie présentement les programmes d'accréditation disponibles et, plus particulièrement, ceux concernant les laboratoires. Il ne connaît cependant pas encore l'ampleur que prendra un programme propre aux laboratoires du Québec, ni sa date de mise en application.

Programmes gérés par le Laboratoire de santé publique du Québec

Contrôle externe de la qualité

6.3.55 Le LSPQ a la responsabilité du programme de contrôle externe de la qualité. Pour chacune des spécialités concernées, soit la biochimie, la microbiologie, l'hématologie et l'anatomopathologie, un comité d'experts, mandaté par le LSPQ, est chargé de l'application de ce programme. Chaque comité détermine les analyses qu'il faut soumettre au contrôle ainsi que l'étendue et la fréquence des envois.

6.3.56 Lors de la vérification initiale, le LSPQ n'avait pas élaboré de stratégie d'intervention pour assurer l'efficience et l'efficacité du contrôle exercé. De plus, il ne favorisait pas suffisamment la concertation entre les quatre comités. D'autre part, trois d'entre eux ne suivaient pas l'évolution des résultats obtenus par chacun des laboratoires au fil des contrôles.

6.3.57 Nous avions alors recommandé au LSPQ d'améliorer la gestion de son programme de contrôle externe de la qualité, notamment en fixant des objectifs aux comités et en améliorant la coordination entre eux, en établissant des règles sur l'étendue et la fréquence des contrôles et en évaluant l'impact de ses interventions sur l'amélioration de la qualité.

Le LSPQ ne fixe toujours pas d'objectifs à ses comités ni n'assure la coordination de leurs travaux.

6.3.58 Le LSPQ avait commenté notre rapport en mentionnant notamment ceci : « Pour corriger le manque de coordination entre les comités experts, nous avons mis sur pied un comité, formé des présidents de comité, qui se réunit au moins une fois par année pour échanger sur les divers programmes, les modes de fonctionnement et les expériences innovatrices. » Cette entité désirait également mieux orienter les travaux des divers comités en définissant des objectifs généraux pour chaque année du programme. Nos récents travaux révèlent que le comité mis sur pied par le LSPQ avait siégé deux fois avant la publication de notre rapport de 1998-1999 et qu'il ne s'est pas réuni depuis. Le LSPQ ne fixe toujours pas d'objectifs à ses comités, pas plus qu'il n'assure la coordination des travaux de ces derniers. Ceux-ci développent leurs façons de faire sans profiter de l'expérience de leurs vis-à-vis. En fait, il y a un tel manque de communication entre les comités qu'un de ceux-ci dit ne pas connaître l'étendue des contrôles effectués par les autres. Qui plus est, le LSPQ ne coordonne toujours pas les programmes de contrôle de la qualité touchant plus d'un comité.

6.3.59 Par ailleurs, le LSPQ n'a pas énoncé de règles sur l'étendue et la fréquence des contrôles externes de la qualité. Ainsi, il n'a pas encore déterminé quelle proportion des analyses doit faire l'objet d'un contrôle ni la fréquence souhaitable de cet exercice. De fait, la proportion des analyses devant être soumises à un contrôle est toujours fixée par chaque comité. Il demeure donc ardu d'évaluer si la fréquence et l'étendue des contrôles sont suffisantes, car la fréquence des analyses est encore très variable selon les comités. Par exemple, en 2003, deux d'entre eux ont effectué respectivement trois et neuf contrôles, alors que les deux autres n'en ont fait aucun. Les raisons de cette absence de contrôle sont les suivantes : malgré ses démarches, le LSPQ n'a pu trouver un président pour un des comités depuis la fin de 2000; l'autre a développé un nouveau programme de contrôle qui devrait être en application en 2004.

6.3.60 Enfin, nos récents travaux nous ont permis de constater que seulement deux des quatre comités suivent l'évolution des résultats obtenus par chacun des laboratoires au fil des contrôles. Cela constitue néanmoins une amélioration par rapport à 1998-1999, où il n'y avait qu'un comité qui agissait ainsi. Étant donné

que le LSPQ n'a pas la possibilité d'évaluer dans quelle mesure son programme contribue à améliorer la qualité des analyses, nous jugeons que les progrès réalisés sont insatisfaisants.

6.3.61 Commentaires du ministère

« D'entrée de jeu, nous constatons une nette amélioration des résultats obtenus dans le domaine de la biologie médicale. Ainsi, sur les 23 recommandations formulées à l'époque, 83 p.cent ont fait l'objet de gestes concrets et 35 p.cent ont été soit complètement appliquées ou ont obtenu des résultats satisfaisants.

« Le Vérificateur général souligne que les efforts exercés sur la réduction du coût unitaire moyen (CUM) provincial ont engendré une économie de près de 37 millions de dollars depuis 1998-1999. Toutefois, à la lecture du rapport, le ministère demeure prudent sur le potentiel des économies à rechercher puisque le Québec présente une grande disparité entre les régions, donc un niveau de performance financière qui ne peut être uniforme pour tous les laboratoires du territoire. Cependant, nous poursuivons nos efforts afin d'atteindre les cibles visées. Par ailleurs, et tel que recommandé par le Vérificateur général, le ministère entend poser des actions au niveau de la pertinence des analyses, ce qui aura pour effet probable de réduire le volume de ces analyses.

« Les pharmacies privées, les compagnies d'assurance, les cliniques médicales privées et les individus ne sont pas visés actuellement par la *Loi sur les laboratoires médicaux, la conservation des organes, des tissus, des gamètes et des embryons et la disposition des cadavres*. Néanmoins, le domaine de la biologie médicale est en constante évolution et, comme le développement des analyses hors laboratoire n'ira qu'en s'intensifiant, le ministère prend bonne note du commentaire du Vérificateur général à cet égard.

« En 2004, le travail d'optimisation des laboratoires se poursuit avec une vision renouvelée des services de santé tenant compte des nouvelles structures mises en place avec la création des instances locales de services et des réseaux universitaires intégrés de services. Le ministère entreprend donc de nouvelles actions tout en maintenant la volonté de recentrer la personne au cœur du système de santé.

« Ainsi, le ministère a adopté, en mars 2004, un plan d'action énergique qui sera en mesure de répondre aux recommandations du Vérificateur général. En matière de mesure de performance, le ministère adopte une stratégie québécoise globale de performance technique et clinique des analyses de laboratoire, basée sur trois indicateurs mesurables. En matière d'organisation des services, le ministère adopte une stratégie basée sur la hiérarchisation des analyses biomédicales et détermine les délais de production ; il y est prévu le développement des réseaux locaux, régionaux et suprarégionaux. La question de la reddition de comptes sera réglée par l'inclusion du secteur de la biologie médicale dans les ententes de gestion relatives aux agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux à compter de 2004-2005. Il prévoit également l'évolution du tableau de bord de gestion et le développement de nouveaux outils de gestion. En matière de qualité et dans la foulée de l'adoption de la loi 113 sur les accidents médicaux évitables, le ministère identifie la norme ISO 15189 comme devant

être appliquée obligatoirement dans les laboratoires publics du Québec aux fins d'accréditation des établissements publics du réseau. Le ministère a également identifié le bureau de normalisation du Québec (BNQ) comme étant l'organisme registraire accréditeur qualifié ; celui-ci devra s'associer l'expertise du LSPQ, dont le mandat sera clarifié, afin de réaliser l'accréditation des laboratoires de biologie médicale.

« Ces différentes actions seront mises en application de concert avec les différents acteurs du réseau de la santé afin d'assurer la pérennité et l'évolution des services de biologie médicale, d'en améliorer l'accessibilité et la qualité, et ce, dans un contexte d'optimisation des ressources. »

6.3.62 Résumé des commentaires des agences

Dans le cadre de la préparation et du suivi des plans de réorganisation demandés par le ministère, plusieurs actions ont contribué à diminuer les coûts unitaires associés aux examens de laboratoire. Les agences sont conscientes qu'il reste du travail à faire. Toutefois, elles mentionnent que la réorganisation doit se faire en tenant compte des particularités de la région et en maintenant l'accessibilité et la qualité des services. La création des réseaux locaux découlant de la *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux* ainsi que les nouvelles orientations ministérielles leur permettront de poursuivre les travaux afin de maximiser l'organisation des services.

Pour ce qui est de connaître son parc d'équipements de laboratoire, l'agence concernée nous informe que cet outil est utile pour la planification et qu'il devra se préciser et se raffiner avec le temps. À cet effet, l'agence procède actuellement, avec l'aide de l'expertise d'un fournisseur externe, à la mise à jour de l'inventaire du parc d'équipements des établissements qu'elle chapeaute. Le tout devrait être terminé d'ici le 31 mars 2005.

Des comités d'experts ont été créés ou ont été réactivés par les agences pour évaluer la pertinence des analyses. Leur objectif sera d'évaluer l'optimisation de l'exécution des analyses et de faire des recommandations tenant compte du meilleur coût et de l'efficience régionale. Bien que l'informatisation permette de dresser le profil des médecins prescripteurs et ainsi de corriger, s'il y a lieu, certaines lacunes, il ne sera pas évident de faire cheminer ce dossier. Il s'agit d'un travail colossal qui demande qu'on touche aux pratiques médicales.

De plus, les agences comptent mettre en place des outils de gestion appropriés afin de faire un suivi périodique des établissements et de leur fournir une information rapide et fiable. Ainsi, les établissements pourront suivre l'évolution de la situation tout en comparant leurs objectifs avec les résultats qu'ils obtiendront.

6.3.63 Résumé des commentaires des établissements

Les établissements entendent compléter la réorganisation de leurs laboratoires, incluant le décloisonnement des spécialités. Un établissement est à évaluer les avantages d'un décloisonnement physique important et d'une modification de ses processus de travail qui pourraient apporter des bénéfices sans investissement mobilier majeur.

Afin d'assurer le respect de la réglementation lors de l'acquisition d'équipements de laboratoire, l'établissement concerné va adopter une politique interne pour que tout projet d'acquisition à cet égard soit soumis à l'approbation de l'agence.

Quant à la pertinence des analyses, les établissements visés poursuivent leurs efforts pour s'en assurer. Un établissement déplore cependant que le MSSS et les ordres professionnels aient fixé très peu de lignes directrices en la matière. De plus, les données sur la pertinence sont souvent transmises un an après la fin de l'exercice financier, ce qui en limite considérablement les possibilités d'utilisation.

Relativement à la définition d'objectifs accompagnés d'un échéancier, l'un des deux établissements a accompli des actions importantes sans qu'elles soient inscrites dans un plan structuré. Il escompte produire un tel plan pour les trois prochaines années. L'autre établissement procède présentement à la réalisation de son troisième plan de réorganisation en ayant comme objectif de ramener le coût unitaire à 0,75 dollar, soit la moyenne provinciale de 2002-2003, tout en préservant la qualité des analyses et du service offert.

6.3.64 Commentaires du Laboratoire de santé publique du Québec

« Le rapport du Vérificateur général souligne certaines améliorations et déficiences du programme de contrôles externes de la qualité au LSPQ. Parmi les déficiences, notons la coordination entre les comités que nous assumerons dans le futur grâce à des rencontres entre les présidents des différents comités, les objectifs et la fréquence des contrôles externes de la qualité ainsi que le suivi des résultats obtenus lors de ces contrôles.

« Le Vérificateur général note que l'étendue et la fréquence des contrôles externes de la qualité n'ont pas été précisées. Le LSPQ est d'accord avec ce constat et reconnaît l'importance de tels contrôles. Toutefois, l'absence de normes scientifiques reconnues quant à l'étendue et à la fréquence des contrôles externes de la qualité ne facilite guère la tâche du LSPQ à cet égard. Actuellement, la fréquence des contrôles est déterminée par la capacité du LSPQ à émettre des rapports sur les résultats dans un délai raisonnable. Pour augmenter le nombre de contrôles, les budgets alloués à cette activité devront être révisés.

« Le Vérificateur général mentionne que les deux comités actuellement actifs assurent le suivi des contrôles externes de la qualité. Le comité qui reprend ses activités en 2004 a pour mandat d'assurer le suivi des contrôles qu'il fera. Quant au dernier des comités, nous sommes toujours à la recherche d'un président et il va sans dire que le suivi fera partie intégrante de son mandat. »

ANNEXE – PERFORMANCE DES RÉGIONS POUR 1997-1998 ET 2002-2003

	1997-1998*		2002-2003	
Agences	**Nombre d'unités pondérées**	**Coût moyen par unité pondérée ($)**	**Nombre d'unités pondérées**	**Coût moyen par unité pondérée ($)**
Lanaudière	11 277 617	0,72	15 101 736	0,64
Laval	10 570 468	0,68	13 026 743	0,66
Montérégie	41 845 080	0,68	55 259 254	0,66
Laurentides	19 755 822	0,68	27 256 291	0,67
Mauricie et Centre-du-Québec	22 916 857	0,82	30 028 940	0,71
Chaudière-Appalaches	13 879 453	0,89	20 224 443	0,72
Montréal	152 355 331	0,80	202 644 232	0,73
Outaouais	12 113 987	0,89	15 122 748	0,76
Estrie	17 234 635	0,92	22 692 198	0,79
Saguenay–Lac-Saint-Jean	15 685 596	0,89	18 584 572	0,82
Abitibi-Témiscamingue	8 407 626	0,89	9 985 771	0,83
Bas-Saint-Laurent	12 465 240	0,96	16 781 729	0,83
Capitale nationale	49 859 405	0,89	63 454 843	0,85
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	6 417 175	0,93	7 605 028	0,96
Côte-Nord	5 805 578	1,00	6 455 127	1,03
Baie-James (Nord-du-Québec)	1 002 730	1,18	1 306 268	1,14
Baie-James (Conseil Cri)	237 670	3,08	490 958	1,32
Nunavik	494 467	1,84	611 941	1,63
Total provincial	**402 324 737**	**–**	**526 632 822**	**–**
Coût moyen par unité pondérée	**–**	**0,82**	**–**	**0,75**

* Les chiffres de 1997-1998 ont été ajustés pour qu'ils soient comparables à ceux de 2002-2003.

Source : MSSS, 1997-1998 et 2002-2003.

SERVICES DE BASE, VOLETS « MÉDICAL » ET « RÉADAPTATION »

Travaux effectués auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, d'agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux et d'établissements

Suivi mené par

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification

Véronique Boily
Jacques Robert
Francine Roy
Sylvie Ste-Croix

6.4.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux, de trois agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux (appelées régies régionales à l'époque et couvrant respectivement une région universitaire, une périphérique et une éloignée) et de 18 établissements. Nos travaux ont pris fin en février 2004.

6.4.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, avait pour but de nous assurer que l'organisation des services de base, volets « médical » et « réadaptation », contribuait à l'accessibilité et à la continuité des services ainsi qu'à l'utilisation économique et efficiente des ressources. Pour ce faire, dans les régions visitées, nous nous étions plus particulièrement intéressés aux orientations et à l'encadrement mis de l'avant par le ministère, à l'organisation des services concernés, aux mesures favorisant la répartition géographique équitable des ressources humaines et financières, à l'information de gestion disponible au ministère, dans les agences et les établissements ainsi qu'à la reddition de comptes.

6.4.3 Nous avons mené nos travaux de suivi auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux et des trois agences. Nous nous sommes également penchés sur les activités d'une partie des établissements vérifiés à l'époque, soit trois centres locaux de services communautaires (CLSC), un centre hospitalier et un établissement regroupant les activités d'un CLSC et d'un centre hospitalier.

Conclusions générales

6.4.4 Notre suivi révèle que des améliorations ont été apportées relativement aux services d'Info-Santé et à la connaissance que l'on a des caractéristiques des cliniques privées offrant des services médicaux de base. Pour ce qui est de l'organisation des services médicaux de base et de la planification des effectifs médicaux, les actions accomplies par le ministère ont donné lieu à des modifications législatives et à la signature de nouvelles ententes avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (FMOQ). Compte tenu du fait que ces modifications sont récentes, nous n'avons pas été en mesure d'en évaluer les retombées. Par ailleurs, des travaux sont en cours afin d'instaurer graduellement à partir de 2004-2005 un nouveau mode d'allocation des ressources financières. Pour le moment, la répartition des ressources entre les régions se fait toujours sur

une base historique. Enfin, en ce qui a trait aux objectifs de gestion, le ministère a mis en place un processus formel portant sur la détermination des objectifs et le suivi des résultats.

6.4.5 D'autres sujets n'ont toutefois pas reçu toute l'attention voulue. C'est le cas pour la définition de critères permettant de mesurer l'accessibilité aux services médicaux, la gestion des services de base en réadaptation ainsi que l'information de gestion et la reddition de comptes. Bien que le ministère ait tenté d'élaborer quelques orientations à propos des services de base en réadaptation, les agences n'ont toujours pas produit de plan d'organisation. Le ministère n'a défini aucun critère à propos de l'accès à ces services et ne sait toujours pas quels sont les délais pour les obtenir. Enfin, quant à l'information de gestion et à la reddition de comptes, nous avons constaté que les progrès réalisés sont minimes. Les gestionnaires du réseau n'ont toujours pas d'information relative à la clientèle ambulatoire, au coût des divers services et aux profils de pratique des omnipraticiens. De plus, aucune amélioration n'a été apportée au contenu des rapports annuels des agences concernant les services de base.

6.4.6 Globalement, 78 p. cent des recommandations ont suscité des gestes concrets de la part du ministère et des agences. Toutefois, nous estimons que les progrès réalisés ne sont satisfaisants que dans 37 p. cent des cas. Le tableau 1 présente l'état de chacune des recommandations.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Orientations et objectifs				
Info-Santé*				
Accessibilité au service Info-Santé				
S'assurer que le modèle organisationnel utilisé par Info-Santé est efficient et économique.	Agences			
Évaluer dans quelle mesure l'objectif provincial d'accessibilité [d'Info-Santé] est atteint.			Agences	
Utilisation du service				
Définir des indicateurs de mesure relativement à l'utilisation d'Info-Santé en vue de permettre une meilleure utilisation des ressources sociosanitaires.		Ministère		
Organisation des services médicaux de base				
Procéder périodiquement à des analyses coût-avantage portant sur les modes d'organisation des services médicaux de base.	Ministère			

* Bien que le nom officiel soit Info-Santé CLSC, nous utilisons dans le texte Info-Santé.

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Préciser les rôles et les responsabilités des établissements publics et des cliniques privées dispensant des services médicaux de base sur le territoire desservi par chaque CLSC.			Agences	
Établir un calendrier portant sur la mise sur pied des réseaux de services intégrés en vue d'améliorer l'accès aux services et la continuité des soins.	Agences**			
S'assurer que les dispositions de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* sont respectées en ce qui a trait à l'implantation des départements régionaux de médecine générale et à l'élaboration de plans d'organisation des services médicaux généraux.		Agences		
Critères d'accessibilité				
Définir des critères permettant de mesurer l'accessibilité aux services médicaux de base afin de veiller à ce que celle-ci soit équitable sur l'ensemble du territoire québécois.			Ministère	
Connaître, pour chaque territoire desservi par un CLSC, le nombre et les caractéristiques des cliniques privées offrant des services médicaux de base.	Agences	Ministère		
Planification des effectifs médicaux				
Plan régional des effectifs médicaux				
Améliorer le processus de planification des effectifs médicaux afin de répartir adéquatement, dans les meilleurs délais, les médecins selon les besoins des populations à desservir.		Ministère		
Unités de mesure des effectifs médicaux				
Uniformiser les unités de mesure servant à planifier et à suivre leurs effectifs médicaux.			Agences Ministère	
Mesures incitatives				
Évaluer périodiquement l'ensemble des mesures incitatives pour s'assurer de leur pertinence, de leur efficience et de leur efficacité quant au recrutement et au maintien des effectifs médicaux en régions insuffisamment pourvues.			Ministère	
Répartition intrarégionale				
Fixer des objectifs mesurables pour favoriser une meilleure répartition intrarégionale des omnipraticiens et en évaluer l'atteinte.			Agences	
Évaluer la gestion des activités médicales particulières afin de s'assurer de leur efficacité en tant que moyen de répartition intrarégionale des effectifs médicaux.		Ministère		
Services de base en réadaptation				
Plan d'organisation des services de base en réadaptation				
Élaborer des orientations portant sur les services de base en réadaptation.			Ministère	
Préparer un plan d'organisation des services de base en réadaptation.				Agences

** La recommandation a été appliquée par le ministère mais, à l'époque, elle était adressée aux agences.

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Degré d'accessibilité aux services				
Services à offrir				
Établir des critères définissant l'accès aux services de base en réadaptation et s'appliquant à l'ensemble des dispensateurs visés.				Ministère
Réponse aux besoins				
Doter le réseau de la santé et des services sociaux d'outils adéquats permettant de mesurer, de façon uniforme et sur une base périodique, les délais pour accéder aux services de base en réadaptation.			Ministère	
Planification des effectifs en réadaptation				
Planifier les effectifs en réadaptation en tenant compte des professionnels exerçant dans les établissements publics et les cliniques privées et prendre les moyens pour répartir les effectifs visés selon les besoins des populations à desservir.			Ministère	
Allocation des ressources				
Allouer les ressources en tenant compte des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.			Ministère	
Information de gestion et reddition de comptes				
Objectifs de gestion				
Inclure dans les ententes de gestion des indicateurs de résultats liés aux lignes directrices relatives aux services de base, volets « médical » et « réadaptation ».		Ministère		
Systèmes d'information et reddition de comptes				
Pourvoir les dispensateurs de services d'un système d'information qui s'harmonise avec la mise en place des réseaux de services intégrés.				Ministère
Se doter de moyens pour mieux connaître et évaluer les services de base offerts à la population.				Agences Ministère
Améliorer le contenu de leur rapport annuel en ce qui concerne les services de base, volets « médical » et « réadaptation ».				Agences
Nombre de recommandations	4	6	11	6
Répartition	15 %	22 %	41 %	22 %
Gestes concrets		**78 %**		
Application complète ou progrès satisfaisants	**37 %**			

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Degré d'accessibilité aux services				
Services à offrir				
Établir des critères définissant l'accès aux services de base en réadaptation et s'appliquant à l'ensemble des dispensateurs visés.				Ministère
Réponse aux besoins				
Doter le réseau de la santé et des services sociaux d'outils adéquats permettant de mesurer, de façon uniforme et sur une base périodique, les délais pour accéder aux services de base en réadaptation.			Ministère	
Planification des effectifs en réadaptation				
Planifier les effectifs en réadaptation en tenant compte des professionnels exerçant dans les établissements publics et les cliniques privées et prendre les moyens pour répartir les effectifs visés selon les besoins des populations à desservir.			Ministère	
Allocation des ressources				
Allouer les ressources en tenant compte des populations à desservir et de leurs caractéristiques sociosanitaires.			Ministère	
Information de gestion et reddition de comptes				
Objectifs de gestion				
Inclure dans les ententes de gestion des indicateurs de résultats liés aux lignes directrices relatives aux services de base, volets « médical » et « réadaptation ».		Ministère		
Systèmes d'information et reddition de comptes				
Pourvoir les dispensateurs de services d'un système d'information qui s'harmonise avec la mise en place des réseaux de services intégrés.				Ministère
Se doter de moyens pour mieux connaître et évaluer les services de base offerts à la population.				Agences Ministère
Améliorer le contenu de leur rapport annuel en ce qui concerne les services de base, volets « médical » et « réadaptation ».				Agences
Nombre de recommandations	**4**	**6**	**11**	**6**
Répartition	**15 %**	**22 %**	**41 %**	**22 %**
Gestes concrets		**78 %**		
Application complète ou progrès satisfaisants		**37 %**		

Services médicaux de base

Orientations et objectifs

Info-Santé

6.4.7 Selon les orientations ministérielles, le service Info-Santé doit être disponible localement 24 heures par jour et 7 jours par semaine. Un des objectifs de ce service est de diriger la population vers la ressource la plus appropriée en vue d'une utilisation rationnelle des ressources sociosanitaires, évitant ainsi le recours inopportun aux services médicaux de base, notamment ceux dispensés dans les urgences hospitalières ou dans les cliniques privées.

Accessibilité au service Info-Santé

6.4.8 À l'époque, le ministère avait fixé un objectif provincial, celui de répondre à 90 p. cent de tous les appels que recevait Info-Santé à l'intérieur d'un délai de quatre minutes. Or, une étude menée par le ministère en 1999-2000 révélait que le taux d'abandon se situait entre 25 et 30 p. cent des appels. Elle faisait également ressortir qu'au moins 25 p. cent de ceux-ci nécessitaient plus de quatre minutes d'attente et que, à certains endroits, des boîtes vocales ou des répondeurs étaient parfois utilisés.

6.4.9 En ce qui a trait à l'organisation des services d'Info-Santé, les agences pouvaient opter, en tout ou en partie, pour un mode d'organisation centralisé, où une centrale offre les services pour l'ensemble de la région; elles pouvaient aussi adopter un mode décentralisé, chaque CLSC desservant son territoire. Pourtant, ni le ministère ni les agences n'avaient l'assurance que le mode d'organisation retenu était le plus efficient. De plus, lorsque les agences avaient choisi le mode décentralisé, les CLSC ne pouvaient établir pour les appels les taux d'abandon et les délais d'attente. En effet, les CLSC, contrairement à la plupart des centrales du Québec, ne disposaient pas d'un système pour faire la gestion des appels.

On ne connaît pas le temps de réponse pour 63 p. cent des appels.

6.4.10 Au regard de la gestion des appels, les systèmes en place dans les régions vérifiées ne permettent toujours pas de connaître les taux d'abandon et les délais d'attente pour l'ensemble des appels. D'ailleurs, selon les données du ministère concernant l'année 2001-2002, seulement 37 p. cent des appels reçus ont pu être mesurés quant à la proportion d'appels répondus en moins de quatre minutes. Les raisons invoquées sont les suivantes : les appels sont décentralisés (44 p. cent des appels); la centrale n'a pas le système requis pour mesurer les indicateurs ou celui-ci est défectueux (19 p. cent des appels). Les progrès réalisés à ce chapitre sont donc insatisfaisants, car les compilations de données sur une base provinciale ne permettent toujours pas d'avoir une vue d'ensemble des activités d'Info-Santé.

6.4.11 Les données disponibles montrent que la situation est demeurée plutôt stable quant au taux d'abandon des appels et aux délais d'attente. Le taux d'abandon se situe à 22,6 p. cent et 24,1 p. cent des appels nécessitent plus de quatre minutes d'attente. Enfin, à certains endroits, des boîtes vocales ou des répondeurs sont encore utilisés.

6.4.12 En ce qui a trait au choix du mode d'organisation des services, centralisé ou décentralisé, toutes les agences visitées ont démontré la pertinence du mode d'organisation qu'elles avaient retenu.

Utilisation du service

6.4.13 Lors de notre vérification initiale, nous mentionnions qu'en 1997-1998, 28 p. cent de la population du Québec avait déjà obtenu un conseil ou une information en appelant Info-Santé. Nous ajoutions que l'utilisation de ce service variait considérablement selon les régions et les groupes d'âge. La région la plus performante affichait un taux d'utilisation de 37 p. cent, alors qu'il atteignait en moyenne 25 p. cent en régions périphériques et éloignées. Pour ce qui est des groupes d'âge, le taux s'élevait à 60 p. cent chez les parents d'enfants de moins de 5 ans et à seulement 13 p. cent chez les personnes de 65 ans ou plus.

6.4.14 Malgré ces fluctuations, le ministère n'avait pas établi d'indicateurs de mesure en ce qui a trait au degré d'utilisation du service par type de clientèle ou aux bénéfices escomptés. Depuis lors, le ministère a défini et mesure systématiquement deux indicateurs, soit le taux d'utilisation d'Info-Santé pour la province et pour chacune des régions et le taux d'orientation des usagers d'Info-Santé vers les urgences hospitalières, les cliniques médicales et les autres types de ressources sociosanitaires, ce dernier indicateur étant nouveau. Le taux d'utilisation d'Info-Santé a augmenté dans les régions : en 2001-2002, la moyenne provinciale était de 33 p. cent et la région la plus performante affichait un taux d'utilisation de 42 p. cent. Cependant, il n'y a toujours pas d'indicateur relatif à l'utilisation du service par groupe d'âge.

Organisation des services médicaux de base

6.4.15 À l'époque, les orientations ministérielles en vigueur précisaient que les réseaux de services intégrés devaient se déployer sur chacun des territoires desservis par un CLSC. Or, le ministère n'effectuait pas d'analyses coût-avantage portant sur l'organisation des services médicaux de base. En outre, les rôles et responsabilités des cliniques privées, des urgences des centres hospitaliers et des CLSC n'avaient pas été clairement circonscrits et il y avait peu de coordination entre ces services. Malgré le consensus quant à la nécessité de mettre en place des réseaux de services intégrés, le ministère et les agences avaient lancé peu de projets pilotes.

De plus, nous n'avions pas retracé d'objectifs précis assortis d'échéanciers, que ce soit pour l'élaboration des plans régionaux d'organisation des services médicaux généraux ou pour la mise sur pied de ces réseaux.

6.4.16 Nous avions également trouvé préoccupant le fait que les départements régionaux de médecine générale (DRMG), institués en juin 1998 lors de modifications à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, tardaient à s'implanter. Ainsi, aucun DRMG n'avait produit de plan régional d'organisation des services médicaux généraux ou de réseau d'accessibilité.

Progrès dans l'organisation des services médicaux de base.

6.4.17 L'organisation des services médicaux de base a connu des progrès depuis la vérification initiale et différentes mesures ont été introduites.

6.4.18 Depuis 2002, le ministère a entrepris l'accréditation de groupes de médecine de famille (GMF). Ces groupes ont été instaurés pour améliorer l'organisation des services de première ligne, développer une plus grande complémentarité des services avec les CLSC et assurer une plus grande accessibilité et une meilleure continuité des services par la prise en charge globale et le suivi des patients. À ce jour, 65 GMF sont accrédités et 300 le seront d'ici 2006, d'après le calendrier établi par le ministère.

6.4.19 La recommandation de procéder à des analyses coût-avantage portant sur les modes d'organisation des services médicaux de base a été appliquée par le ministère. Ainsi, plusieurs études et analyses ont été produites. Ces travaux traitent principalement des avantages de différents modes d'organisation des services et, plus particulièrement, de l'accessibilité, de la continuité et de la hiérarchisation des soins.

6.4.20 Par ailleurs, le ministère et les agences vérifiées ont amorcé l'implantation de réseaux de services intégrés pour des clientèles précises, tels les personnes âgées en perte d'autonomie ou les gens atteints de maladies chroniques. Cela permet d'assurer la coordination des services que les différents acteurs du réseau offrent à ces personnes.

Mission de chaque agence : mettre en place une organisation de services intégrés.

6.4.21 En ce qui concerne l'ensemble des clientèles, la *Loi sur les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux*, adoptée en décembre 2003, confie à chacune des agences la mission de mettre en place, sur son territoire, une organisation de services intégrés. L'objectif est de rapprocher les services de la population et de faciliter le cheminement de toute personne dans le réseau de services de santé et de services sociaux. La loi précise que chacun des réseaux locaux doit comprendre une instance locale regroupant les établissements, identifiés par l'agence, qui offrent les services d'un CLSC, ceux d'un centre d'hébergement et de soins longue durée et, sauf dans certains cas particuliers, ceux d'un centre hospitalier. On doit également offrir dans chacun de ces réseaux locaux les services de médecins. Un calendrier produit par le ministère présente les principales échéances.

6.4.22 Afin de faciliter l'implantation des réseaux locaux, le ministère a préparé un document qui expose sa vision concernant l'intégration des services et précise les balises qui encadreront la formation des réseaux locaux de services au cours des prochains mois. On y donne aussi certaines indications sur les rôles et les responsabilités; en effet, on y décrit les services qui devront être assumés par l'instance locale et ceux qui devront l'être par les médecins généralistes dans l'instance locale ou en cabinet privé. Pour mettre en place de tels réseaux, le médecin de famille et l'instance locale auront donc à établir des liens formels, ce qui les aidera à exercer leur responsabilité partagée. Par ailleurs, l'instance locale y est considérée comme l'assise de cette organisation puisqu'elle assurera notamment le suivi et la coordination des services destinés à la population du territoire local.

6.4.23 Les agences ont jusqu'au 30 avril 2004 pour déposer au ministre leurs propositions quant au mode d'organisation des services intégrés, incluant l'attribution des rôles et des responsabilités de chacun, et devront ensuite en assurer la mise en place. Nous ne pouvons donc, à ce jour, nous prononcer sur l'efficacité de ces mesures.

6.4.24 Enfin, les DRMG ont été créés dans les trois régions visitées et ils y sont actifs. En outre, deux de ces régions ont élaboré un plan régional d'organisation des services médicaux généraux et l'une d'elles a implanté un réseau d'accessibilité médicale.

Critères d'accessibilité

6.4.25 Lors de la vérification initiale, nous avions constaté que, pour les activités de première ligne, les orientations ministérielles ne précisaient aucun critère définissant la notion d'« accessibilité », par exemple la distance maximale à parcourir, le délai d'attente acceptable ou le ratio du nombre de personnes par omnipraticien. En conséquence, l'information à cet égard était rarissime. De plus, les services habituellement offerts en clinique privée n'étaient inventoriés ni par le ministère ni par les agences.

6.4.26 Depuis, le ministère a établi un ratio souhaitable de 1 500 personnes par médecin en équivalent temps plein (ETP), mais il n'a pas statué sur les autres critères d'accessibilité aux services médicaux de base. Plusieurs renseignements relatifs à l'accès aux services et à l'autosuffisance des régions ont été cumulés, mais le ministère ne les a pas utilisés pour définir d'autres critères.

6.4.27 En ce qui concerne les services offerts en clinique privée, le ministère a publié en 2000 et en 2002 un répertoire des cliniques médicales qui présente leur nom et leur adresse ainsi que le nom des médecins qui y pratiquent. Cependant, on n'y trouve pas de données sur le nombre d'ETP et sur les heures de consultation (avec ou sans rendez-vous). Les agences visitées détiennent, quant à elles, une information plus complète sur les caractéristiques des cliniques privées, par exemple les heures d'ouverture ou le nombre de médecins.

6.4.28 À l'époque, nous avions effectué des sondages téléphoniques dans les cliniques privées sises sur les territoires des neuf CLSC visités, afin d'évaluer l'ampleur des délais d'attente pour les consultations médicales avec rendez-vous. Concrètement, nous avions demandé le temps requis pour qu'un patient âgé, nouvellement installé sur un territoire, soit vu par un médecin de famille. Cet exercice avait fait ressortir une disparité marquée quant à la durée minimale de l'attente pour obtenir une consultation médicale. Il révélait également que, dans les régions éloignée et périphérique, l'accès à un médecin de famille était difficile. En revanche, dans la région universitaire, il n'était pas problématique. En janvier 2004, l'exercice a été repris dans sensiblement les mêmes cliniques. Le tableau 2 présente les résultats de ces deux sondages.

TABLEAU 2

DÉLAIS D'ATTENTE EN FONCTION DES TROIS RÉGIONS VISITÉES

	2000			2004		
	Nombre de cliniques privées sur le territoire	Nombre de cliniques privées contactées	Délai d'attente minimal sur le territoire (en jours)*	Nombre de cliniques privées sur le territoire	Nombre de cliniques privées contactées	Délai d'attente minimal sur le territoire (en jours)*
Région éloignée						
Territoire n° 1	3	3	Indéfini**	3	3	Indéfini**
Territoire n° 2	7	6 1	Indéfini** 45	7	7	Indéfini**
Région périphérique						
Territoire n° 1	2	2	Indéfini**	2	2	Indéfini**
Territoire n° 2	5	5	14	5	4 1	Indéfini** 21
Territoire n° 3	4	2 1	Indéfini** 90	9	3	Indéfini**
Territoire n° 4	6	5	11	5	5	Indéfini**
Région universitaire						
Territoire n° 1	6	6	7	6	6	3
Territoire n° 2	11	9	1	9	9	3
Territoire n° 3	8	7	1	8	7	6

* Ce délai concerne les cliniques qui acceptent de nouveaux patients.

** Le délai est indéfini quand les cliniques n'acceptent plus ou n'acceptent pas de nouveaux patients.

L'accessibilité à un médecin de famille pour un nouveau patient est encore plus difficile en 2004.

6.4.29 Si l'on compare les résultats de 2000 avec ceux de 2004, on constate que les disparités entre les régions demeurent et que l'accessibilité à un médecin de famille, pour un nouveau patient, est encore plus difficile en 2004 dans 2 des 3 régions vérifiées. En effet, en ce qui concerne les régions éloignée et périphérique, une seule des 25 cliniques contactées accepte de donner un rendez-vous à un nouveau patient, alors qu'en 2000, il y en avait 12. Dans la région universitaire, l'état des choses est resté relativement stable.

Planification des effectifs médicaux

6.4.30 À l'époque, selon les données de l'Institut canadien d'information sur la santé pour 1997, le Québec affichait un rapport de 979 personnes par omnipraticien tandis que la moyenne canadienne était de 1 067. En 2002, la situation était relativement la même : on comptait 945 personnes par omnipraticien au Québec et 1 053 au Canada. Par ailleurs, selon les statistiques de la Régie de l'assurance maladie du Québec, 7 461 omnipraticiens exerçaient au Québec en 2002, alors qu'en 1998, ils étaient 6 953; durant cette période, leur rémunération est passée de 878 millions à plus d'un milliard de dollars.

Répartition interrégionale

Plan régional des effectifs médicaux

6.4.31 Afin d'assurer une répartition interrégionale des médecins qui vise l'accessibilité aux services médicaux dans l'ensemble des régions du Québec, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* prévoit que les agences doivent élaborer un plan régional des effectifs médicaux (PREM) et le soumettre à l'approbation du ministre. De plus, il doit être révisé au moins tous les trois ans. Le PREM est conçu à partir d'objectifs reçus du ministère, qui ont trait à la croissance ou à la décroissance du nombre de médecins; il fixe le nombre de médecins autorisés à s'installer dans une région, et ce, en vue de privilégier la présence et la permanence des médecins là où ils sont requis.

6.4.32 Lors de notre vérification initiale, les médecins travaillant dans les cliniques privées n'étaient pas considérés dans les PREM, même si la loi l'exigeait, et aucun mécanisme n'était prévu pour modifier cette situation. De plus, les gestionnaires des agences avaient déclaré qu'ils n'avaient pas les pouvoirs nécessaires pour faire respecter leurs plans, lesquels doivent tenir compte des effectifs en cabinet privé. En effet, ni le ministère ni les agences n'avaient de contrôle sur le lieu où exerçaient les médecins, puisque le libre choix du lieu de pratique est lié à la *Loi canadienne sur la santé*.

6.4.33 La plupart des agences n'avaient pas atteint non plus leurs objectifs de croissance ou de décroissance et des disparités dans le nombre d'omnipraticiens existaient

entre les régions. Conséquemment, les coûts du dépannage, mécanisme mis en place afin de pourvoir au remplacement temporaire de médecins dans des territoires déterminés, ne cessaient de s'accroître.

L'entente permettra d'exercer un contrôle sur la région où s'installent les médecins.

6.4.34 Depuis, le ministère a signé une entente avec la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (FMOQ) en vue de pouvoir exercer un contrôle sur la région où les nouveaux médecins vont s'installer ainsi que sur la mobilité interrégionale des médecins qui pratiquent déjà. Entre autres, depuis le 1er janvier 2004, chaque omnipraticien qui effectue 55 p.cent ou plus de ses journées de facturation dans une région doit obtenir de l'agence concernée un avis de conformité au PREM afin de pouvoir exercer sur le territoire de cette agence. Un tel avis ne peut être émis que si le nombre de médecins n'a pas encore atteint le niveau prévu dans le PREM. À défaut de détenir cet avis, l'omnipraticien voit sa rémunération réduite de 30 p.cent; la réduction s'applique sur les activités reliées à sa pratique en cabinet. Ces avis permettent également au ministère de suivre l'atteinte des objectifs de croissance des régions. Cette mesure étant récente, nous n'avons pu en observer l'efficacité.

Effectifs médicaux : d'importantes disparités régionales subsistent.

6.4.35 L'examen des PREM des agences vérifiées montre que les effectifs médicaux des cliniques privées ne sont toujours pas inclus dans les PREM de deux des trois régions visitées. En outre, selon le ministère, la plupart des agences n'ont pas atteint les objectifs de croissance ou de décroissance attribués pour les PREM de 1997-2000 et, encore aujourd'hui, d'importantes disparités subsistent entre les régions. Ainsi, si l'on exclut la Baie-James et le Nunavik, les besoins non comblés représentent au Québec 9,8 p.cent des besoins qui ont été déterminés et varient de 2,5 à 23,3 p.cent selon les régions. Par ailleurs, les coûts du dépannage ont continué de croître, passant de 12,8 millions de dollars en 2000 à près de 18,2 millions en 2002.

6.4.36 Les plans de 1997-2000 ont été reconduits jusqu'en avril 2003. Ensuite, d'autres plans ont été produits. Ils portaient sur seulement huit mois, soit de mai à décembre 2003, afin de permettre d'en produire de nouveaux en 2004, qui tiendraient compte des nouvelles normes en vigueur.

Unités de mesure des effectifs médicaux

6.4.37 À l'époque, les acteurs du réseau employaient des unités de mesure différentes pour définir les besoins en effectifs médicaux et en faire le suivi. Le ministère évaluait les effectifs médicaux en se référant à l'individu comme unité, alors que les agences et les établissements utilisaient, aux mêmes fins, diverses unités de calcul : on parle tantôt d'individus, tantôt d'équivalents temps complet (ETC) ou encore d'heures. Ce manque d'uniformité constituait un obstacle tant pour déterminer les besoins réels en effectifs médicaux que pour effectuer le suivi des PREM.

6.4.38 Un comité mis sur pied par le ministère et la FMOQ a décidé en 2002 d'une méthodologie d'analyse des besoins d'effectifs médicaux. L'unité retenue est le nombre d'ETP. Cette manière de procéder a été acceptée par le ministère et par l'ensemble des agences qui devraient s'en servir pour les prochains PREM.

6.4.39 Cependant, nos récents travaux indiquent que les unités de mesure servant à planifier et à suivre les effectifs médicaux ne sont toujours pas uniformisées de façon satisfaisante. Ainsi, bien que l'évaluation des besoins soit standardisée en ETP, l'attribution des effectifs médicaux, la production des PREM et leur suivi ne le sont pas. Ainsi, le ministère attribue les effectifs en utilisant l'individu comme unité de mesure ; pour leur part, deux des trois agences vérifiées se sont servies, lors de la confection du dernier PREM, de l'individu ou d'autres unités de mesure, comme le nombre d'ETP, de postes ou d'heures par année.

Mesures incitatives

6.4.40 Outre la rémunération différenciée, qui consistait à accorder une rémunération de 15 p. cent plus élevée aux médecins en poste dans les régions plus pauvres en effectifs, près de 20 mesures incitatives visaient à favoriser l'installation de médecins dans ces régions et à tenter de corriger les situations de crise. Puisque certaines mesures relevaient des agences, le ministère n'était pas l'unique gestionnaire à ce chapitre ; par conséquent, il ne savait pas combien coûtait l'ensemble des avantages consentis aux médecins. Il pouvait donc difficilement s'assurer de l'efficience et de l'efficacité de ces mesures ainsi que de leur incidence quant au recrutement et au maintien des effectifs médicaux en région éloignée.

6.4.41 Le ministère avait fait peu d'effort pour s'assurer que ces mesures répondaient adéquatement à la situation que l'on souhaitait corriger et, tout comme les agences, il ignorait si elles étaient toujours pertinentes et si l'on en faisait usage de manière économique et efficiente.

Coût des mesures incitatives : 63 millions de dollars.

6.4.42 Plusieurs actions ont été accomplies à cet égard. Le ministère connaît maintenant le coût des mesures incitatives ; celui-ci s'élève à 63 millions de dollars en 2001-2002. Il met aussi à jour annuellement un tableau sur la ventilation de ces coûts par mesure. En outre, afin de répondre à une demande faite par le Conseil des ministres en 2002, le ministère a entrepris d'évaluer l'ensemble des mesures dédiées à l'installation des médecins en région. Il envisage donc d'identifier, en les comparant entre elles, les mesures qui contribuent le plus à attirer ou à retenir les médecins en région. Il pourra ainsi faire ressortir celles qui ne semblent pas avoir d'effets directs ou indirects sur l'objectif d'amélioration de l'accessibilité aux services médicaux.

6.4.43 À ce jour, des mesures, telles les bourses d'études, la formation spécialisée et les primes de ressourcement, ont été évaluées et d'autres, comme les primes à l'installation et au maintien et la décentralisation de la formation médicale, sont en train de l'être. Les conclusions des évaluations ainsi que les recommandations qui en découlent sont prévues pour décembre 2004.

Le ministère ne prévoit pas évaluer le programme de rémunération différenciée.

6.4.44 Toutefois, le ministère n'a pas prévu évaluer le programme de rémunération différenciée, qui représente à lui seul plus de 58 p. cent du coût des mesures incitatives destinées au recrutement et à la rétention des médecins en région. Certaines modalités de cette mesure ont été modifiées récemment sans cependant remettre en cause l'incitation à aller exercer dans les régions plus pauvres en effectifs. Malgré ces changements, une mesure aussi importante mérite d'être évaluée afin que le ministère dispose d'une vision globale quant à la pertinence, à l'efficacité et à l'efficience des mesures en place.

Répartition intrarégionale

6.4.45 Bien qu'il y ait davantage d'omnipraticiens exerçant en clinique privée qu'en établissement public, nous n'avions pas trouvé, lors de notre vérification initiale, de données ni d'objectifs qui auraient quantifié la répartition intrarégionale des omnipraticiens entre les cliniques privées et les établissements publics.

6.4.46 Par ailleurs, afin de favoriser une meilleure répartition intrarégionale, une entente avec la FMOQ, visant les activités médicales particulières (AMP), prévoyait que certaines catégories de médecins en cabinet privé travaillent un nombre d'heures dans les établissements publics pour effectuer des travaux qui suscitent moins d'intérêt, comme les services d'urgence de certains établissements. Or, aucune des trois agences vérifiées n'avait déterminé combien d'ETC étaient nécessaires pour prendre en charge toutes les AMP rattachées à son territoire. Ainsi, ni le ministère ni les agences n'étaient à même d'évaluer dans quelle mesure cette approche contribuait à régler les problèmes quant à la dispensation de services médicaux souvent délaissés par les omnipraticiens.

Une nouvelle entente concernant les activités médicales particulières a été conclue.

6.4.47 Après avoir constaté que cette façon de faire avait besoin d'être révisée, le ministère a proposé des modifications législatives concernant les AMP et une nouvelle entente particulière fut paraphée à l'automne 2003. Les principaux changements apportés sont les suivants : l'obligation d'effectuer des AMP s'étend à tous les médecins omnipraticiens; les activités sont définies de façon plus précise, les services d'urgence devenant prioritaires. L'entente prévoit également une diminution de 30 p. cent de la rémunération de l'omnipraticien qui refuse de participer aux AMP; cette diminution s'applique à la rémunération provenant d'autres activités que celles reliées aux AMP. De plus, un mécanisme a été défini pour suivre l'application de l'entente. En effet, le DRMG a la responsabilité de s'assurer que le médecin a rempli ses engagements relativement aux AMP. Compte tenu du fait que cette entente est récente, nous n'avons pu évaluer l'efficacité des clauses qu'elle renferme. Les parties ont convenu d'étaler sur une période de 18 mois la mise en pratique des nouvelles conditions.

6.4.48 Encore aujourd'hui, nous ne trouvons ni de données ni d'objectifs qui quantifieraient la répartition intrarégionale souhaitée des omnipraticiens entre les cliniques privées et les établissements publics. Les gestionnaires de la région périphérique

vérifiée ont cependant mentionné qu'il y avait une pénurie sur certains territoires de leur région alors que d'autres étaient bien pourvus. De plus, deux des trois agences visitées n'ont pas considéré dans leur planification les effectifs des cliniques privées et une seule avait déterminé ses besoins concernant les AMP.

Services de base en réadaptation

6.4.49 Les services de base sont offerts aux personnes ayant des incapacités physiques légères ou temporaires, telles que des entorses, des maux de dos ou des troubles de la parole et du langage, et sont généralement dispensés par des physiothérapeutes, des ergothérapeutes et des audiologistes-orthophonistes.

Plan d'organisation des services de base en réadaptation

6.4.50 Lors de notre vérification initiale, il n'y avait pas d'orientation ministérielle particulière pour les services de base en réadaptation et les agences avaient entrepris très peu de travaux d'organisation en la matière. D'ailleurs, les plans triennaux préparés par les agences, faisant suite à la démarche de consolidation entreprise en 1998, étaient peu loquaces quant aux services de base en réadaptation, ce qui avait des répercussions notamment sur la continuité des soins.

6.4.51 Force est de constater, quatre ans plus tard, que la situation n'a guère évolué. Le ministère, au moyen de politiques ou d'objectifs propres à certaines clientèles, a abordé les services de base en réadaptation. Cependant, il n'a pas précisé ses orientations pour l'ensemble de ces services. Quant aux plans d'organisation des services de base en réadaptation, les trois régions vérifiées n'en ont toujours pas produit.

Degré d'accessibilité aux services

Services à offrir

6.4.52 En 1999-2000, nos travaux montraient que les dispensateurs, confrontés à la rareté des ressources, étaient appelés à déterminer eux-mêmes des priorités et à décider s'ils traitaient ou non des patients à partir de critères précis. En conséquence, l'admissibilité pouvait varier d'un établissement à l'autre et d'une région à l'autre.

6.4.53 En outre, les CLSC, quoiqu'ils rendent des services en réadaptation aux personnes dont l'état exige des soins à domicile, n'offraient pas de services externes malgré les lignes directrices du ministère et les centre hospitaliers desservaient en premier lieu les patients hospitalisés. La clientèle ambulatoire se trouvait donc forcée de se tourner vers les cliniques privées pour accéder à ces services. Si les personnes ne bénéficiaient pas de la couverture d'assurance de la Commission de la santé

et de la sécurité du travail, de la Société de l'assurance automobile du Québec ou encore d'un régime privé, elles devaient supporter les coûts relatifs aux services. Il nous semblait donc contradictoire de prôner l'universalité des soins, alors que deux régimes parallèles se développaient quant à la prise en charge de la clientèle ambulatoire.

6.4.54 En ce qui concerne les critères pour établir les priorités, les établissements vérifiés se servent encore de bases différentes. Ils utilisent des critères reconnus par des ordres professionnels ou encore définissent leur propre système de priorité.

Il existe toujours deux régimes parallèles.

6.4.55 La problématique, soulevée à l'époque, du développement de deux régimes parallèles est toujours d'actualité. Les gens doivent se tourner vers les cliniques privées et en supporter les coûts s'ils ne bénéficient pas d'une couverture d'assurance. Or, en 2003, près de 1,8 million de personnes ne possédaient pas de couverture d'assurance privée, soit 0,3 million de plus qu'en 1999-2000, sans compter les prestataires de l'assistance-emploi et les personnes de 65 ans et plus.

Réponse aux besoins

6.4.56 À l'époque, ni le ministère ni les agences ne compilaient de données qui auraient permis d'apprécier la réponse du réseau au regard des besoins de la population. Ainsi, il n'existait pas d'information comparable d'un établissement à l'autre ou d'une région à l'autre concernant les délais d'attente pour les services de base en réadaptation. Certains milieux détenaient des renseignements, mais tous ne faisaient pas usage des mêmes critères d'évaluation. Nous avions également constaté qu'il existait des délais importants avant que la clientèle obtienne les soins requis. Cependant, ces délais n'étaient pas forcément un indicateur très précis au chapitre des besoins; en effet, étant donné les longues listes d'attente, les médecins n'étaient pas incités à diriger leurs patients vers les services publics.

6.4.57 Nos récents travaux révèlent que le ministère ne connaît toujours pas le temps qu'il faut pour obtenir les services de base en réadaptation. Pour ce qui est des agences, des efforts ont tout de même été déployés en ce sens, car les trois agences vérifiées tiennent des listes d'attente. Toutefois, ces listes ne comprennent pas tous les établissements et les critères retenus diffèrent.

6.4.58 À l'époque, nous avions réalisé des sondages auprès des centres hospitaliers des régions vérifiées ainsi que dans une quinzaine de cliniques privées de ces mêmes régions. Nous avions sollicité des rendez-vous avec des physiothérapeutes pour le traitement de maux de dos en indiquant qu'il s'agissait d'un cas non urgent. Nous avions relevé des différences marquées entre les établissements publics et les cliniques privées. Pour ces dernières, la capacité d'accueil n'était pas problématique, peu importe la région. Quant aux centres hospitaliers, les délais obtenus

étaient imprécis, car leurs listes d'attente étaient souvent modifiées en fonction du degré d'urgence des cas à traiter. En utilisant la même méthodologie, nous avons refait des sondages auprès de 8 centres hospitaliers et de 16 cliniques privées. Les résultats apparaissent dans le tableau 3.

TABLEAU 3

DÉLAIS D'ATTENTE POUR UNE CONSULTATION AVEC UN PHYSIOTHÉRAPEUTE

	Région universitaire		Région périphérique		Région éloignée	
	1999-2000	2003-2004	1999-2000	2003-2004	1999-2000	2003-2004
Cliniques privées	0 à 7 jours	0 à 4 jours	0 à 7 jours	1 jour à 3 1/2 mois	1 à 7 jours	1 jour à 6 mois
Centres hospitaliers	1 semaine à 6 mois	3 mois à indéfini*	Quelques mois à plus de 1 an	6 mois à indéfini*	Quelques semaines à 6 mois	1 mois à 1 an

* Le délai est indéfini quand le centre hospitalier refuse les nouveaux patients dont le cas n'est pas urgent.

Consultation avec un physiothérapeute : l'accessibilité est plus difficile.

6.4.59 Quatre ans plus tard nous constatons que l'accessibilité est moindre, et ce, tant dans les cliniques privées que dans les centres hospitaliers. Dans deux centres hospitaliers, il est impossible d'être traité si l'on est considéré comme un patient non urgent. De plus, dans la région éloignée, l'accessibilité aux cliniques privées commence à être problématique, contrairement à ce qui avait cours en 1999-2000.

Planification des effectifs en réadaptation

6.4.60 À l'époque, le ministère n'avait pas de portrait global concernant l'offre de services et il ne compilait des données que sur les ressources présentes dans les établissements publics de santé. Il était donc illusoire de chercher à savoir s'il y avait pénurie d'effectif en réadaptation et s'il y avait lieu de former davantage de professionnels dans ce domaine. En outre, il y avait des différences entre les régions quant au nombre de ressources en réadaptation exerçant dans les établissements publics.

6.4.61 Le ministère a produit en 2002 un rapport de planification de la main-d'œuvre en réadaptation physique, qui présente notamment les services offerts en réadaptation, et ce, dans les établissements tant publics que privés.

Des disparités régionales subsistent dans la répartition des effectifs des établissements publics.

6.4.62 En ce qui concerne la répartition des effectifs en réadaptation dans les établissements publics, des disparités régionales subsistent toujours. Ainsi, selon les données du ministère pour 2002-2003, la région la mieux pourvue a un ratio de 1 professionnel de la réadaptation par 1 734 habitants. Le ratio le plus faible, lui, est de 1 par 6 784 habitants.

Allocation des ressources

6.4.63 Lors de notre vérification initiale, l'allocation interrégionale des ressources consistait majoritairement en une reconduction systématique des budgets d'année en année, sans évaluation rigoureuse des besoins. Seule une infime partie des sommes accordées l'était en fonction des besoins de la population. De plus, le ministère n'avait pas fixé d'échéance pour atteindre l'équité interrégionale.

6.4.64 Nous avions également souligné que, avant d'allouer équitablement les sommes disponibles, il était nécessaire de s'entendre sur la nature des services de base, volets « médical » et « réadaptation », à offrir à la population. En effet, sans un consensus sur ce point entre les acteurs du réseau, il était difficile d'apprécier l'équité interrégionale et de prendre les mesures correctives qui s'imposaient.

Allocation des ressources : un nouveau mode d'allocation à compter de 2004-2005.

6.4.65 Actuellement, les ressources sont toujours réparties sur une base historique, mais le ministère a comme objectif d'instaurer progressivement, à compter de l'année 2004-2005, un nouveau mode d'allocation. Pour y parvenir, il a mis sur pied une table de coordination et de concertation; le mandat de celle-ci est de proposer un mode d'allocation des ressources reposant sur les caractéristiques des populations et des services à rendre, éléments qui seront préalablement définis.

Information de gestion et reddition de comptes

Objectifs de gestion

6.4.66 Les ententes de gestion conclues entre le ministère et les agences en 1999 traitaient peu de la problématique liée aux services de base, volets « médical » et « réadaptation », ce qui ne favorisait pas la reddition de comptes des agences à cet égard.

6.4.67 Le ministère a mis en place un processus formel de détermination d'objectifs et de suivi des résultats. Les ententes que les agences vérifiées ont signées en 2003 traitent des objectifs de gestion ou de résultats que le ministère a jugés prioritaires en ce qui a trait aux services de base. Cependant, des volets relatifs à ces services, notamment ceux concernant l'accessibilité, ne sont toujours pas pris en compte.

Systèmes d'information et reddition de comptes

6.4.68 À l'époque, les systèmes d'information des centres hospitaliers, des CLSC et des cliniques privées ne permettaient pas de produire en temps opportun une information uniforme, comparable et pertinente au regard des patients ambulatoires. En outre, ils n'assuraient pas la circulation de l'information entre les médecins

et les divers lieux de dispensation. Ces systèmes fournissaient également peu de données quant au coût des différents services de base par lieu de dispensation.

6.4.69 Il n'y avait pas non plus d'information de gestion se rapportant aux services de base offerts à la population, notamment au sujet du profil de pratique de chaque omnipraticien, tels le type et le nombre de consultations, le degré de complexité des cas traités et la nature des diagnostics.

6.4.70 Enfin, les rapports annuels produits par les agences visitées informaient à peine le lecteur en ce qui concerne l'efficacité des services de base, leur coût respectif et la satisfaction de la clientèle.

Pas d'information sur le coût des services de base par lieu de dispensation.

6.4.71 Depuis, la situation n'a guère évolué. Encore maintenant, les gestionnaires du réseau n'ont pas d'information sur la clientèle ambulatoire et ils ne connaissent pas le coût des divers services de base par lieu de dispensation. De plus, la circulation de l'information sur la clientèle entre les médecins et les différents lieux de dispensation n'est toujours pas assurée. Par ailleurs, le ministère et les agences n'ont pas encore d'information sur les profils de pratique et les activités médicales des omnipraticiens.

6.4.72 Afin de pourvoir les dispensateurs de services d'un système d'information qui s'harmonise avec la mise en place de réseaux de services intégrés, le ministère a donné à un groupe de travail le mandat de préparer un plan d'informatisation. En décembre 2003, un document a été élaboré. Il fait actuellement l'objet d'une consultation dans le réseau.

6.4.73 Au regard de la reddition de comptes, l'étude des rapports annuels produits par les trois agences vérifiées pour 2002-2003 révèle qu'il n'y a pas eu d'amélioration en la matière. Les rapports ne comportent que de l'information très générale au sujet des services de base. Il est donc impossible de savoir si ceux-ci sont efficaces, si la clientèle en est satisfaite et quels en sont les coûts.

6.4.74 **Commentaires du ministère**

« Le présent rapport de suivi mentionne que 78 p. cent des recommandations émises se sont traduites par des gestes concrets de la part du ministère et des agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux. On y précise que les progrès réalisés sont satisfaisants dans 37 p. cent des cas.

« Le ministère tient à préciser que, dans certains dossiers, les travaux accomplis ont été significatifs. Ainsi, la révision du mode d'allocation des ressources financières est une opération majeure, structurante qui nécessite des efforts considérables pour sa mise en œuvre et exige une implantation graduelle. En ce sens, le ministère applique ce nouveau mode à compter de l'année 2004-2005. Compte tenu de l'obligation de résultats s'y rattachant, sa mise en place constituera un progrès marquant pour la gestion du réseau de la santé et des services sociaux, ce qui répond aux préoccupations du Vérificateur général. Ce même raisonnement pourrait aussi s'appliquer à l'informatisation du réseau.

Un bilan complet a été fait en 2003-2004 et, par la suite, un plan d'action a été élaboré. La mise en œuvre de ce dernier est prévue au cours de l'année 2004-2005.

« **Critères d'accessibilité aux services médicaux de base.** Le ministère convient qu'en ce qui concerne l'accessibilité aux services médicaux de base, la population de chacune des régions du Québec doit avoir un accès comparable. Cependant, en ce qui concerne les autres critères d'accessibilité, bien que des indicateurs d'accès aux services médicaux puissent être établis, les services de base requis par la population étant extrêmement variés, le ministère ne considère pas qu'il est essentiel, à court terme, d'établir des temps limites ou des distances minimales à parcourir afin d'avoir accès à ces services.

« **Évaluation du programme de rémunération différenciée.** Les motifs entourant le choix d'une région, d'une localité ou d'un établissement par les médecins sont multifactoriels. Les études en cours nous permettront de mieux cerner l'importance relative de ces facteurs d'ordre professionnel, organisationnel et financier.

« En ce qui concerne la rémunération majorée, comme cette mesure est négociée de façon régulière entre le ministère et les fédérations médicales, elle a fait l'objet de bonifications successives. Le ministère a choisi de ne pas l'évaluer et de privilégier l'évaluation des programmes non négociés et sur lesquels il peut agir plus directement.

« **Services de base en réadaptation : plan d'organisation des services de base.** Au cours de l'année 2003-2004, le ministère a mené des travaux pour préciser le panier minimal de services généraux devant être offerts par les instances locales de services de santé et de services sociaux. Un document les présentant est actuellement en validation dans le réseau des services de santé et des services sociaux.

« Le ministère a également lancé en 2003 sa politique de soutien à domicile et a injecté de l'argent neuf pour en favoriser l'application. Il est à préparer un document de précisions pour l'implantation de cette politique, destiné aux agences et aux établissements. La politique de soutien à domicile précise les services que doivent offrir les instances locales tant aux personnes qui présentent des incapacités temporaires qu'à celles ayant des incapacités significatives et persistantes ainsi qu'à leurs proches aidants. Une des mesures déployées fut l'instauration d'un outil d'évaluation multiclientèle dans chacune des régions du Québec, accompagné d'un plan de formation des intervenants.

« **Services de base en réadaptation : planification des effectifs.** Bien que des disparités régionales subsistent toujours, des démarches concrètes pour rencontrer les objectifs du plan d'action en matière de main-d'œuvre sont enclenchées, notamment en ce qui a trait au recrutement de professionnels, au décontingentement des programmes dans les universités et les collèges, aux conditions offertes aux employés à temps partiel de même qu'aux conditions d'encadrement des stages.

« **Allocation des ressources.** Le nouveau mode d'allocation interrégionale des ressources est basé sur une approche qui tient compte, pour les différents programmes de services, des besoins de la population. Il favorise ainsi l'équité d'accès aux services dans toutes les régions.

« Le ministère compte implanter ce nouveau mode de façon progressive et la période de transition s'échelonnera sur une période de cinq à sept ans. Ainsi, pour l'année 2004-2005, un rattrapage de 10 p.cent de l'écart observé entre le mode historique et le nouveau mode sera alloué aux régions défavorisées.

« La transition pour laquelle le ministère a opté a pour effet d'assurer à chaque région, en 2004-2005, l'équivalent de la base historique, l'indexation de base, l'indexation spécifique (médicaments et fournitures) et au moins 50 p.cent du budget de développement prévu à l'échelle du réseau.

« **Objectifs de gestion.** Le ministère a mis en place une démarche formelle de fixation d'objectifs et de suivi de l'atteinte de résultats. Les ententes de gestion de 2003-2004 avec les agences touchent de façon significative les objectifs jugés prioritaires ayant trait aux services de base relatifs aux volets « médical » et « réadaptation ». Le ministère entend poursuivre sa démarche en 2004 -2005 et couvrir plus largement l'ensemble des activités.

« **Système d'information de gestion.** Au printemps 2003, le ministre de la Santé et des Services sociaux a donné le mandat à un groupe de travail de préparer un plan d'informatisation pour soutenir prioritairement la création des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux. Leur mise en place implique en effet une nouvelle façon d'envisager la circulation de l'information et nécessite de doter le secteur sociosanitaire de systèmes de communication intra et interétablissements efficaces, d'un mécanisme fiable d'identification des personnes, des usagers et des intervenants ainsi que des composantes d'un dossier électronique partageable.

« En décembre 2003, un document "Plan d'informatisation – présentation générale" a alors été élaboré et approuvé par les autorités ministérielles. Il fait actuellement l'objet d'une consultation auprès des agences et des établissements du réseau sociosanitaire. Un plan de mise en œuvre sera ensuite produit. Des priorités seront établies et le suivi des commentaires du Vérificateur général devra être réévalué dans cette perspective. »

6.4.75 Résumé des commentaires des agences vérifiées

Les agences ayant fait l'objet de nos travaux sont d'accord avec les conclusions de notre rapport.

Par ailleurs, concernant l'accessibilité à Info-santé, une des trois agences déclare qu'elle travaille actuellement avec le ministère à revoir le système d'information d'Info-Santé. Cela devrait permettre d'améliorer à la fois le service aux citoyens et le suivi des indicateurs de services.

Elle ajoute que, dans le cadre de la mise en place des réseaux locaux de services, « nous amorcerons dès l'automne prochain un travail important de révision de nos trajectoires en services ». Elle précise également que la mise en place de réseaux locaux devrait lui « permettre de clarifier les rôles et responsabilités, mais davantage d'accentuer les maillages nécessaires entre les instances locales et les médecins omnipraticiens qui pratiquent en unité de médecine familiale (UMF), en groupe de médecine familiale (GMF) ou dans leur clinique médicale ».

Pour ce qui est de la reddition de comptes, elle souligne que « c'est davantage à partir de cette année (2003-2004) que nous serons en mesure de répondre aux attentes du Vérificateur général. Nous devrions amorcer le processus par la mise en place des ententes de gestion et l'année 2003-2004 nous aura permis de mettre en place des unités de mesure allant dans le sens de ce que recherche le Vérificateur général ».

GESTION DE LA TAXE DE VENTE DU QUÉBEC ET DE LA TAXE SUR LES PRODUITS ET SERVICES

Travaux effectués auprès du ministère du Revenu et de la Société de l'assurance automobile du Québec

Suivi mené par

Jean-Pierre Fiset
Directeur de vérification

Dominique Carrier
Danielle Gastonguay
Stéphane Jacob
Guy Magnan
Isabelle Savard

6.5.1 Nous avons procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 1999-2000 auprès du ministère du Revenu du Québec (MRQ) et de la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ). Nos travaux ont pris fin en mars 2004.

6.5.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 7 du tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, visait à nous assurer que le ministère avait mis en place des systèmes et des mécanismes qui favorisaient une gestion efficace, efficiente et économique de ses activités afin d'accroître l'observance fiscale. D'abord, nous désirions obtenir l'assurance que le ministère détenait une information de gestion pertinente pour bien planifier ses activités en matière d'observance fiscale, pour évaluer l'atteinte de ses objectifs et pour rendre compte de sa performance. Nous voulions également évaluer si le ministère gérait ses activités d'information, de suivi et de vérification des mandataires de façon à améliorer le niveau d'observance fiscale.

6.5.3 À l'époque, nous avions examiné l'information obtenue du ministère et vérifié les activités de trois directions régionales représentatives. Nous avions sélectionné 200 dossiers qui avaient fait, par la suite, l'objet d'un examen : une moitié pour la vérification et l'autre pour l'« analyse fiscale » (nous utilisons de nouveau cette expression pour désigner le traitement des déclarations créditrices, c'est-à-dire celles présentées par les mandataires pour demander un remboursement de taxes). À moins d'indication contraire, nos commentaires concernent à la fois la taxe de vente du Québec (TVQ) et la taxe sur les produits et services (TPS).

6.5.4 Rappelons que nos travaux initiaux n'avaient pas porté sur la vérification des mandataires en délinquance de production de leur déclaration de taxes, les activités de l'encaissement, les demandes de remboursement des non-inscrits ni sur le programme de crédit pour la TVQ, qui découle de la réforme de la fiscalité des particuliers.

6.5.5 En février 2004, le ministère administrait les dossiers de près de 566 000 mandataires inscrits à la TVQ, à la TPS ou aux deux. Selon les données du MRQ pour 2002-2003, les recettes nettes des remboursements relatives à la TVQ représentaient 8,9 milliards de dollars (6,4 en 1998-1999) et celles de la TPS, 3,0 milliards (1,9 en 1998-1999).

6.5.6 Pour réaliser ce suivi, nous avons notamment examiné 75 dossiers dans les mêmes régions que celles choisies en 1999-2000 : 38 pour la vérification et 37 pour l'analyse fiscale. En 2002-2003, ces régions ont récupéré, en TVQ seulement, 60 millions de dollars par la vérification et 27 millions de dollars par l'analyse fiscale, ce qui représente un peu plus de 30 p. cent des sommes récupérées à l'égard de la TVQ par l'ensemble des régions.

Conclusions générales

MRQ : gestes concrets pour 77 p. cent de nos recommandations.

6.5.7 Comme l'illustre le tableau 1, 77 p. cent de nos recommandations ont suscité des gestes concrets de la part du MRQ. Toutefois, le taux des recommandations qui ont été appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants est faible : il n'est que de 27 p. cent, soit 6 recommandations sur 22.

6.5.8 Ainsi, même si le ministère a pris en considération plusieurs de nos constats et de nos recommandations, certaines actions n'auront d'effets que d'ici quelques années. En outre, des lacunes subsistent, notamment en ce qui concerne la mesure des omissions involontaires des mandataires, le contrôle et la planification régionale ainsi que l'évaluation de la performance.

6.5.9 Pour ce qui est des interventions du ministère auprès des mandataires, nous avons noté une augmentation satisfaisante de la qualité des activités de vérification. Cependant, le processus de sélection des dossiers aux fins de vérification et d'analyse fiscale reste à améliorer ainsi que les travaux d'analyse fiscale. De plus, l'instauration des contrôles de qualité reste à faire.

SAAQ : une recommandation sur deux appliquée.

6.5.10 Quant à la SAAQ, elle a appliqué une des deux recommandations formulées à l'époque, l'autre n'ayant suscité aucun geste concret (tableau 2).

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – MINISTÈRE DU REVENU DU QUÉBEC

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Gestion des activités liées à la taxe de vente du Québec et à la taxe sur les produits et services				
Mesure de l'observance fiscale				
Obtenir du ministère des Finances du Québec une mesure plus raffinée de l'évasion fiscale.		X		
Établir celle des omissions involontaires pour définir une mesure de l'observance fiscale complète et utile au contrôle fiscal.				X
Utiliser la mesure de l'observance fiscale dans l'établissement et l'évaluation de ses stratégies d'intervention.				X
Contrôle et planification régionale				
Effectuer l'analyse globale et régionale de l'ensemble des revenus.			X	
Préparer des plans régionaux d'intervention complets et utiles au contrôle fiscal.			X	
Affecter ses ressources en tenant compte des plans régionaux.			X	
Évaluation de la performance				
Se doter d'indicateurs de performance mesurables pour évaluer la qualité de ses interventions et en rendre compte.		X		
Revoir la composition et la reddition de comptes relatives à la récupération fiscale et respecter les politiques et directives en cette matière.			X	
Évaluer ses coûts et ses efforts relatifs à la perception des taxes et les comparer avec ceux des organismes semblables, afin d'améliorer l'efficience.			X	
Interventions du ministère auprès des mandataires				
Inscription des mandataires				
Revoir la qualité des informations inscrites au dossier de ses mandataires.		X		
Mettre en place des procédés de mise à jour plus structurés.			X	
Méthodes comptables simplifiées				
Approfondir les causes et évaluer les conséquences liées à la faible utilisation des méthodes comptables simplifiées par les mandataires.				X
Veiller à ce que ces méthodes soient adaptées aux besoins des mandataires et en faire la promotion.			X	

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – MINISTÈRE DU REVENU DU QUÉBEC

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Contrôle fiscal				
Analyse fiscale				
Améliorer ses processus de sélection des déclarations.			X	
Répartir ses ressources afin d'être en mesure de traiter uniformément un volume important de déclarations durant l'exercice.	X			
S'assurer que les travaux réalisés lors de l'analyse fiscale permettent un suivi adéquat des mandataires.			X	
Vérification				
Élaborer une politique de sélection des mandataires dont le revenu est important.			X	
Pour les mandataires faisant l'objet d'une cote de risque, établir le risque des mandataires à partir d'une information pertinente, procéder à une évaluation continue des critères de risque et étayer suffisamment les motifs justifiant une intervention.				X
Augmenter le niveau de qualité de ses interventions de vérification.		X		
Instaurer des contrôles de qualité.				X
Application des lois fiscales				
Évaluer l'à-propos de l'application des mesures pénales prévues par les lois fiscales.			X	
Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers				
Faire le suivi de l'entente conclue avec la Société de l'assurance automobile du Québec.	X			
Nombre de recommandations	**2**	**4**	**11**	**5**
Répartition	**9%**	**18%**	**50%**	**23%**
Gestes concrets	**77%**			
Application complète ou progrès satisfaisants	**27%**			

TABLEAU 1 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – MINISTÈRE DU REVENU DU QUÉBEC

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Contrôle fiscal				
Analyse fiscale				
Améliorer ses processus de sélection des déclarations.			X	
Répartir ses ressources afin d'être en mesure de traiter uniformément un volume important de déclarations durant l'exercice.	X			
S'assurer que les travaux réalisés lors de l'analyse fiscale permettent un suivi adéquat des mandataires.			X	
Vérification				
Élaborer une politique de sélection des mandataires dont le revenu est important.			X	
Pour les mandataires faisant l'objet d'une cote de risque, établir le risque des mandataires à partir d'une information pertinente, procéder à une évaluation continue des critères de risque et étayer suffisamment les motifs justifiant une intervention.				X
Augmenter le niveau de qualité de ses interventions de vérification.		X		
Instaurer des contrôles de qualité.				X
Application des lois fiscales				
Évaluer l'à-propos de l'application des mesures pénales prévues par les lois fiscales.			X	
Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers				
Faire le suivi de l'entente conclue avec la Société de l'assurance automobile du Québec.	X			
Nombre de recommandations	**2**	**4**	**11**	**5**
Répartition	**9 %**	**18 %**	**50 %**	**23 %**
Gestes concrets		**77 %**		
Application complète ou progrès satisfaisants	**27 %**			

TABLEAU 2

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers				
Poursuivre ses efforts afin d'en arriver à utiliser le bon prix de vente moyen en gros du véhicule vendu pour le calcul de la taxe de vente.				X
Exiger une preuve ou une attestation justifiant le prix convenu lors de la vente de véhicules entre particuliers.	X			
Nombre de recommandations	**1**	**–**	**–**	**1**
Répartition	**50%**	**–**	**–**	**50%**
Application complète ou progrès satisfaisants	**50%**			

Gestion des activités liées à la taxe de vente du Québec et à la taxe sur les produits et services

Mesure de l'observance fiscale

6.5.11 Le système fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation. En conséquence, il appartient à chaque particulier, entreprise et mandataire de fournir les renseignements nécessaires concernant ses revenus et déductions, de calculer sa part d'impôts et de taxes à payer, et de la verser. La mesure de l'observance fiscale est donc un élément essentiel permettant au ministère d'évaluer sa performance. Précisons que l'observance fiscale complète peut être définie par la somme des trois facteurs suivants :

- Autocotisation : *représente les sommes volontairement versées au gouvernement par les mandataires.*
- Omissions ou erreurs involontaires : *représentent les sommes non versées au gouvernement, conséquemment à des erreurs ou des omissions non volontaires du mandataire. Par exemple, une mauvaise compréhension de la loi et de ses formulaires ou une inattention peuvent être incluses dans cette catégorie.*
- Omissions ou erreurs volontaires : *la différence dans ce cas est l'intention. On parle ici de mandataires qui omettent volontairement de se conformer aux lois fiscales. Les activités de nature criminelle associées à l'évasion fiscale constituent des échappatoires pour contourner la pression fiscale.*

TABLEAU 2

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS – SOCIÉTÉ DE L'ASSURANCE AUTOMOBILE DU QUÉBEC

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers				
Poursuivre ses efforts afin d'en arriver à utiliser le bon prix de vente moyen en gros du véhicule vendu pour le calcul de la taxe de vente.				X
Exiger une preuve ou une attestation justifiant le prix convenu lors de la vente de véhicules entre particuliers.	X			
Nombre de recommandations	1	–	–	1
Répartition	50 %	–	–	50 %
Application complète ou progrès satisfaisants	50 %			

Gestion des activités liées à la taxe de vente du Québec et à la taxe sur les produits et services

Mesure de l'observance fiscale

6.5.11 Le système fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation. En conséquence, il appartient à chaque particulier, entreprise et mandataire de fournir les renseignements nécessaires concernant ses revenus et déductions, de calculer sa part d'impôts et de taxes à payer, et de la verser. La mesure de l'observance fiscale est donc un élément essentiel permettant au ministère d'évaluer sa performance. Précisons que l'observance fiscale complète peut être définie par la somme des trois facteurs suivants :

- Autocotisation : *représente les sommes volontairement versées au gouvernement par les mandataires.*
- Omissions ou erreurs involontaires : *représentent les sommes non versées au gouvernement, conséquemment à des erreurs ou des omissions non volontaires du mandataire. Par exemple, une mauvaise compréhension de la loi et de ses formulaires ou une inattention peuvent être incluses dans cette catégorie.*
- Omissions ou erreurs volontaires : *la différence dans ce cas est l'intention. On parle ici de mandataires qui omettent volontairement de se conformer aux lois fiscales. Les activités de nature criminelle ainsi que l'évasion fiscale constituent des échappatoires pour contourner la pression fiscale.*

6.5.12 Mentionnons que les activités de contrôle menées par le ministère lui permettent de détecter des omissions volontaires et involontaires et, par le fait même, elles favorisent la discipline fiscale.

6.5.13 À l'époque, le ministère ne connaissait pas le degré d'observance fiscale, par les mandataires, des lois qu'il administre et il ne pouvait donc pas évaluer les répercussions de ses interventions à cet égard. Le MRQ nous avait mentionné que l'estimation des omissions volontaires de se conformer à la loi relevait du ministère des Finances du Québec (MFQ). Toutefois, comme en témoignaient des études que ce dernier avait produites, les données étaient trop globales pour être utilisées. Par exemple, nous ne retrouvions pas d'estimation par région et par secteur d'activité économique.

6.5.14 Nous avions donc recommandé au ministère d'obtenir du MFQ une mesure plus raffinée de l'évasion fiscale, d'établir celle des omissions involontaires pour définir une mesure de l'observance fiscale complète et utile au contrôle fiscal et, enfin, d'utiliser la mesure de l'observance fiscale dans l'établissement et l'évaluation de ses stratégies d'intervention.

6.5.15 Depuis la vérification initiale, le ministère a déterminé et approfondi, en collaboration avec le MFQ, des aspects particuliers concernant l'évasion fiscale propre à différents secteurs d'activité. Les travaux entrepris par les deux entités permettent d'estimer la valeur de l'économie souterraine. Néanmoins, aucune mesure des omissions involontaires n'a été effectuée.

Le MRQ ne connaît toujours pas le degré d'observance fiscale par les mandataires.

6.5.16 Somme toute, le MRQ ne connaît toujours pas le degré d'observance fiscale par les mandataires et, de ce fait, il ne peut tenir compte de ce facteur dans l'établissement de ses stratégies d'intervention. Sa reddition de comptes ne présente que le résultat de ses interventions sur l'ensemble des revenus.

Contrôle et planification régionale

Contrôle

6.5.17 À l'époque, nous considérions qu'il était de la responsabilité du MRQ d'utiliser les résultats de l'analyse des revenus produite par le MFQ afin d'ajuster ses travaux et de connaître l'impact de ses interventions. Or, aucune information concernant cette analyse n'était demandée régulièrement au MFQ par le ministère, qui se privait ainsi de renseignements essentiels dans sa quête de l'observance fiscale.

6.5.18 Nous nous attendions aussi à ce que le ministère fournisse des explications d'ordre quantitatif sur les variations importantes existant entre les recettes provenant de la TVQ et celles de la TPS. Nos travaux ne nous avaient pas démontré que le ministère avait produit une analyse sur les variations de revenus

en fonction des régions, compte tenu des prévisions établies par le MFQ et des secteurs d'activité. En comparant les données, nous avions pourtant constaté des écarts notables entre les directions régionales. Nous avions donc recommandé au ministère d'effectuer l'analyse globale et régionale de l'ensemble des revenus.

Le MRQ ne dispose toujours pas d'informations suffisantes pour effectuer des analyses utiles au contrôle fiscal.

6.5.19 Selon une entente tacite entre le MRQ et le MFQ, ce dernier a la responsabilité d'analyser les revenus. Actuellement, le MRQ ne reçoit pas d'information du MFQ concernant l'analyse des revenus par région. De plus, il n'a toujours pas effectué de travaux à cet égard, pas plus qu'il n'examine régulièrement, avec toute la rigueur voulue, les variations relatives aux deux types de recettes (TVQ et TPS). Bien que le ministère ait recensé ses besoins en ce qui a trait aux renseignements qu'il devrait détenir sur ses mandataires, il ne dispose toujours pas d'informations suffisantes pour effectuer des analyses utiles au contrôle fiscal.

Planification régionale

6.5.20 En 1999-2000, les directions régionales planifiaient de façon assidue leurs activités. Par contre, elles ne préparaient pas de plans d'intervention régionaux annuels précisant notamment le profil des mandataires, les revenus par secteur d'activité économique ou les cibles régionales importantes. De plus, le ministère ne produisait pas d'information détaillée sur le taux réel d'autocotisation de ses mandataires pour chacune de ses directions régionales. Nous avions signalé que le pourcentage des revenus de récupération par rapport aux revenus d'autocotisation de la Direction générale de la métropole (DGMET), soit 7 p. cent, était inférieur à celui de la Direction générale de la capitale et des régions (DGCAR), soit 11 p. cent, et ce, même si la DGMET générait plus de 76 p. cent des revenus fiscaux de la TVQ.

6.5.21 Pourtant, une meilleure connaissance des régions aurait permis au ministère d'affecter ses ressources de façon à maximiser leur impact sur l'observance fiscale. En outre, le ratio du nombre de mandataires par vérificateur en analyse fiscale et en vérification était plus élevé à la DGMET qu'à la DGCAR, soit 664 comparativement à 613. Nous avions ainsi recommandé au ministère de préparer des plans régionaux d'intervention complets et utiles au contrôle fiscal et d'affecter ses ressources en tenant compte des plans régionaux.

Pas de plans d'intervention régionaux complets.

6.5.22 Lorsque nos travaux ont pris fin, le ministère n'avait toujours pas préparé de plans d'intervention régionaux complets et n'a donc pas pu réaffecter ses ressources en fonction de tels plans. De plus, le nombre d'équivalents temps complet (ETC) en analyse fiscale et en vérification n'est toujours pas proportionnel au nombre de mandataires ou aux revenus fiscaux de la TVQ. Selon les données du ministère pour 2002-2003, le ratio est de 870 mandataires par ETC à la DGMET, alors qu'il est de 631 à la DGCAR. La variation du ratio à la DGMET découle de la diminution du nombre de vérificateurs malgré la croissance du nombre de mandataires.

6.5.23 Les régions qui relèvent de la DGMET procurent plus de 68 p.cent de tous les revenus fiscaux de la TVQ. Le pourcentage de récupération en fonction des revenus est sensiblement égal, soit 7,7 p.cent à la DGMET et 6,1 p.cent à la DGCAR.

6.5.24 L'allocation des ressources en fonction des facteurs propres à chaque région aurait sans doute un impact positif sur l'observance fiscale et la récupération. En 2003, le ministère a examiné deux scénarios afin d'augmenter sa récupération fiscale, et ce, en répartissant ses ressources de façon différente. Cependant, les solutions envisagées sont trop générales et ne prennent pas en considération les besoins particuliers de chacune des régions, liés notamment à la présence de secteurs d'activité plus risqués. Leur mise en œuvre devrait, à tout le moins, produire l'effet escompté, c'est-à-dire accroître la récupération fiscale. Soulignons qu'en 2003-2004, à la suite de l'obtention de budgets supplémentaires pour l'intensification de la vérification, le ministère a affecté la plupart de ses ressources additionnelles à la DGMET.

Évaluation de la performance

Indicateurs de performance sur la qualité des interventions

6.5.25 Le ministère doit produire une reddition de comptes qui permet d'apprécier dans quelle mesure il réussit dans sa mission. Ainsi, des indicateurs mesurables doivent être établis et des systèmes de collecte d'information fiables doivent également servir à évaluer la qualité des interventions, la diversité des moyens utilisés, les sources d'inobservance fiscale et les répercussions des interventions sur l'observance fiscale.

6.5.26 La vérification initiale avait montré que le ministère pouvait mieux rendre compte de ses interventions de contrôle fiscal en considérant d'autres indicateurs que seulement celui de la récupération fiscale, puisque cette mesure ne touche que les résultats financiers. Une de nos recommandations rappelait au ministère l'importance de se doter d'indicateurs de performance mesurables pour évaluer la qualité de ses interventions et d'en rendre compte.

6.5.27 Au cours des dernières années, le MRQ a investi beaucoup d'efforts afin de juger de la qualité de ses services. La réalisation de sondages sur la satisfaction des entreprises et des particuliers, l'application de contrôles portant sur la qualité des renseignements fiscaux fournis à la clientèle ainsi que l'écoute téléphonique sont des exemples d'activités déployées par le ministère et qui lui permettent de rendre compte des interventions touchant le service à la clientèle. Néanmoins, certains indicateurs restent absents. Ainsi, le ministère n'a pu faire le point sur la qualité de ses interventions de contrôle fiscal dans sa reddition de comptes à défaut d'avoir élaboré des indicateurs appropriés tels le taux de succès des vérifications ou encore le coût des interventions pour récupérer 100 dollars.

Récupération fiscale

6.5.28 À l'époque, la récupération ne concernait pas toujours des transactions ayant réellement un impact financier, c'est-à-dire qui entraînent des revenus supplémentaires pour le MRQ. Par exemple, en vertu des lois fiscales, les agents refusaient des sommes réclamées trop hâtivement par des mandataires. Ces opérations sont sans impact financier pour le ministère, compte tenu du fait que ces derniers pouvaient en obtenir le paiement subséquemment. Les directives balisant la récupération n'étaient pas appliquées à la lettre, ce qui amenait l'inclusion de sommes normalement à exclure.

6.5.29 À preuve, parmi les 200 dossiers vérifiés en 1999-2000, nous estimions que 22 p. cent d'entre eux, équivalant à 21,8 p. cent du montant de la récupération calculée au regard de notre échantillon, n'auraient pas dû être considérés comme des transactions de cet ordre. De plus, 1,5 p. cent des dossiers, soit 14,5 p. cent du montant de la récupération calculée, auraient dû faire l'objet d'une présentation distincte dans la reddition de comptes sur la récupération, puisqu'ils étaient liés à des situations litigieuses et connues. À la lumière de nos constats, nous avions recommandé au ministère de revoir la composition et la reddition de comptes relatives à la récupération fiscale ainsi que de respecter les politiques et directives en cette matière.

6.5.30 Depuis, en vue de satisfaire à nos recommandations, le MRQ s'est doté d'une politique (mars 2001) et d'une directive (juin 2002) consacrées à la récupération fiscale. Cette politique énonce les principes directeurs concernant la reddition de comptes tandis que la directive définit la nature de l'activité. Par contre, on n'y fait pas de distinction entre les transactions qui génèrent des revenus supplémentaires et celles qui n'ont pas d'incidence financière. Il s'ensuit que la reddition de comptes relative à la récupération fiscale continue d'inclure des transactions qui ne produisent pas de revenus supplémentaires.

Plusieurs dossiers examinés contiennent des transactions à exclure de la récupération.

6.5.31 En effet, parmi les 75 dossiers récemment examinés, nous en avons retracé 13 contenant de telles transactions. Dans 6 dossiers, des récupérations sont inscrites relativement à des sociétés liées : le fait qu'un remboursement refusé à l'une de ces sociétés puisse être accordé à une autre annule le gain. Pour 4 autres dossiers, la récupération renvoie à des crédits qui sont refusés parce que réclamés trop hâtivement et qui seront vraisemblablement accordés par la suite, ce qui n'amène finalement aucun revenu supplémentaire pour le ministère. Pour 2 des 3 autres dossiers, la récupération est inscrite à la suite des informations obtenues des mandataires (divulgations volontaires) alors que le dernier dossier a trait à l'achat d'un immeuble par un mandataire ; ces sommes devraient être exclues de la récupération selon la directive ministérielle.

Coûts liés à l'administration des taxes

6.5.32 L'entente relative à la gestion conjointe de la TPS et de la TVQ exprime une volonté commune du Canada et du Québec de minimiser les doublements dans l'administration des taxes et de réduire les coûts afférents à cette administration. Toutefois, la méthode utilisée à l'époque pour l'affectation des ressources faisait en sorte qu'il n'y avait pas de réelles économies. Mis à part la réduction prévue de 500 ETC après la troisième année de l'administration de la TPS par le Québec, le ministère n'avait jamais fixé d'objectifs concernant l'abaissement des coûts pour l'administration conjointe de ces taxes. Il avait préféré augmenter les ressources pour améliorer le service à la clientèle et accroître le contrôle fiscal, sans mesurer l'effet de cette décision sur son efficience. Nos travaux avaient notamment révélé un écart entre le rendement du MRQ et celui de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, devenue depuis l'Agence du revenu du Canada (ARC), qui gère la TPS dans d'autres provinces. En outre, aux fins de sa reddition de comptes, le ministère ne réalisait pas de comparaisons avec des organismes similaires. Considérant ces lacunes, nous avions recommandé au ministère d'évaluer ses coûts et ses efforts relatifs à la perception des taxes et de les comparer avec ceux des organismes semblables, afin d'améliorer l'efficience.

6.5.33 Le ministère a accompli des actions en ce sens. Ainsi, à l'automne 2001, il a commencé l'évaluation du programme de gestion conjointe de la TVQ et de la TPS. Il a aussi déposé, en février 2003, un rapport sur le niveau d'intégration des activités visées, mais ce document est muet quant aux coûts.

6.5.34 Récemment, le MRQ a présenté un plan de travail qui devrait lui permettre de connaître les coûts et le rendement relatifs à la perception des taxes. Le plan donnera lieu à une analyse visant à confronter les résultats enregistrés à cet égard par le Québec avec ceux qu'obtient l'ARC dans le reste du Canada. Le ministère profitera de ces travaux pour comparer sa performance avec celle d'autres administrations publiques responsables de la gestion d'une taxe sur la valeur ajoutée; un rapport est prévu pour novembre 2004. Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts en vue de répondre à notre recommandation.

Interventions du ministère auprès des mandataires

Inscription des mandataires

6.5.35 Nous avions noté en 1999-2000 que les contrôles de validation, lors de l'inscription des mandataires, n'étaient pas appliqués de façon assidue : plus de 10 p. cent des dossiers transmis aux enquêtes étaient le résultat de contrôles déficients à cette étape.

6.5.36 Rappelons qu'un code d'activité économique est attribué à chacune des entreprises en fonction de la description fournie à l'inscription. Ce code sert d'assise au ministère dans la sélection des interventions en analyse fiscale, en vérification et pour les travaux du Bureau de lutte contre l'évasion fiscale. À l'époque, étant

donné les limites de l'outil employé, plus de 25 p.cent des entreprises étaient classées, soit dans des catégories générales, soit dans une catégorie non définie. De plus, même si le ministère demandait à ses agents d'actualiser les informations sur les mandataires lors de leurs interventions, cette directive n'était pas toujours appliquée de façon constante. C'est pourquoi nous avions recommandé au ministère de revoir la qualité des informations inscrites au dossier de ses mandataires et de mettre en place des procédés de mise à jour plus structurés.

Amélioration importante du processus d'inscription des mandataires.

6.5.37 Notre suivi révèle que le MRQ a amélioré le processus d'inscription des mandataires, puisque les agents cherchent d'emblée à circonscrire ceux qui peuvent présenter certains risques. D'ailleurs, pour les mandataires inscrits depuis le 1er décembre 2000, les informations requises à cette étape sont bel et bien consignées dans les dossiers.

6.5.38 D'autre part, le même guide qu'auparavant est utilisé pour attribuer les codes. En février 2004, 25 p.cent des 566 000 mandataires détenant un numéro d'inscription TVQ sont rangés dans des catégories générales ou non définies, comme en 1999-2000.

6.5.39 Le ministère est conscient que la classification actuelle est désuète et qu'elle peut introduire des biais. C'est ainsi qu'il procède actuellement à la migration vers le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), déjà largement répandu. Grâce à ce système, le ministère prévoit, entre autres, optimiser la sélection des dossiers aux fins de vérification ou d'analyse.

6.5.40 En ce qui concerne la mise à jour de l'information sur les mandataires qui font l'objet d'une vérification, nous avons constaté que les données relatives aux administrateurs ne sont pas toujours actualisées. Toutefois, en ce qui a trait à la classification, la migration vers le SCIAN devrait contribuer à corriger le problème soulevé à l'époque.

Méthodes comptables simplifiées

6.5.41 En 1999-2000, les méthodes comptables simplifiées étaient très peu employées (2,4 p.cent des 330 000 mandataires admissibles). Nous étions pourtant d'avis qu'elles contribueraient à accroître l'observance fiscale en évitant, notamment, les nombreuses erreurs dans l'établissement des remboursements de la taxe sur les intrants (RTI). Pour combler cette lacune et obtenir l'effet voulu, le ministère se devait d'approfondir les causes et d'évaluer les conséquences liées à la faible utilisation des méthodes comptables simplifiées par les mandataires; il lui fallait également veiller à ce qu'elles soient adaptées aux besoins de ces derniers tout en faisant leur promotion.

Aucune analyse détaillée pour faire le point sur la faible utilisation des méthodes simplifiées.

6.5.42 Le ministère n'a pas encore effectué d'analyse détaillée en vue de faire le point sur la faible utilisation de ces méthodes et de s'assurer qu'elles répondent aux besoins. Elles restent impopulaires: le taux des mandataires admissibles qui s'en servent n'atteint que 4,6 p. cent. Quoiqu'il n'ait pas fait beaucoup pour que ce moyen de simplifier les calculs soit mieux connu, le ministère offre cependant aux mandataires la possibilité de consulter plus facilement qu'en 1999-2000, sur son site Web, de l'information sur les méthodes en question. Il n'en demeure pas moins que la décision d'opter ou non pour cette approche revient aux mandataires.

Contrôle fiscal

6.5.43 Le contrôle fiscal est un élément majeur pour favoriser l'autocotisation et l'observance fiscale. Il repose sur deux activités: l'analyse fiscale, qui constitue une vérification avant paiement, et la vérification, qui permet a posteriori de vérifier la conformité des réclamations et des remises.

Analyse fiscale

Sélection

6.5.44 La vérification initiale nous avait amenés à conclure que le ministère n'avait pas suffisamment raffiné ses critères pour évaluer le risque associé aux déclarations créditrices. Ainsi, 85 p. cent des déclarations rejetées d'emblée lors des contrôles de validité automatisés avaient pourtant été approuvées par les agents à la suite d'un simple examen sommaire. Par ailleurs, le MRQ semblait incapable d'adapter ses interventions au volume de déclarations, qui fluctue durant l'exercice. Compte tenu des périodes de pointe, les déclarations produites sur une base trimestrielle étaient moins susceptibles que les autres d'être retenues en vue d'un examen approfondi. Outre que les contrôles automatisés sélectionnaient un nombre trop élevé de déclarations, aucun ordre de priorité systématisé des déclarations ainsi rejetées n'avait été établi afin de guider l'agent chargé de statuer sur le niveau de risque.

6.5.45 À l'époque, l'attribution de seuils de tolérance individuels et cumulatifs était la pierre angulaire de l'analyse fiscale. Les seuils individuels déterminaient les montants maximaux acceptables pour qu'une déclaration créditrice soit approuvée sans qu'un agent en fasse l'analyse. Or, il y avait peu de rigueur dans l'établissement de ces seuils de tolérance lors de l'examen des dossiers, sans compter que les agents ne tenaient pas compte d'autres facteurs de risque relevés au moment de l'inscription des mandataires. Enfin, le ministère effectuait peu d'analyses des déclarations accompagnées d'une remise de taxes, bien que ce type de déclaration puisse également présenter des risques. Dans les faits, moins de 18 p. cent de l'effort de l'analyse fiscale était consacré à ces cas. Ces diverses lacunes nous avaient conduits à recommander au ministère d'améliorer ses processus de sélection des déclarations et de répartir ses ressources afin d'être en mesure de traiter uniformément un volume important de déclarations durant l'exercice.

6.5.46 En 2002-2003, le ministère a su conduire ses interventions d'analyse fiscale de façon à mieux faire face aux fluctuations périodiques. Quant à la sélection des déclarations à examiner, elle est toujours largement influencée par le dépassement des seuils de tolérance, même si le ministère s'est doté de nouveaux critères afin de cibler également d'autres déclarations produites par des mandataires qui présentent des risques élevés. Par exemple, le MRQ a implanté des mécanismes de gestion de risques permettant de détecter les nouveaux mandataires susceptibles de réclamer indûment des remboursements de taxes. Par cette détection, le ministère peut valider si les nouveaux inscrits exercent réellement des activités de nature commerciale.

6.5.47 Notre suivi montre qu'en 2002-2003, 87 p. cent des 352 000 déclarations rejetées par les contrôles de validité l'ont été à cause d'un dépassement des seuils (parfois jumelés à d'autres critères) et que 13 p. cent ont été sélectionnées par suite de l'application de nouveaux critères. Compte tenu de l'importance des seuils en tant que critère de sélection, des efforts ont été investis pour les mettre à jour. Rien n'indique cependant que les montants fixés sont fondés sur des paramètres appropriés, puisque l'établissement des seuils actuels n'est pas documenté.

Le filtrage exercé par les contrôles de validité demeure insuffisant : 50,7 p. cent des déclarations créditrices sont rejetées.

6.5.48 Comme on peut le voir au tableau 3, le nombre et le pourcentage de déclarations avec solde créditeur rejetées par le système et, de ce fait, sélectionnées aux fins d'examen demeurent élevés et ont même augmenté, ce qui signifie que le filtrage exercé par les contrôles de validité est insuffisant. Qui plus est, moins de 2 p. cent des 352 000 déclarations jugées à risque ont fait l'objet d'un examen approfondi par les agents au cours de 2002-2003, comparativement à 15 p. cent en 1998-1999. Nous avons constaté lors du suivi que, parmi les déclarations rejetées, celles qui ne sont pas prises en charge à court terme par les agents sont désormais libérées automatiquement, et ce, sans examen ; on les déclare « abandonnées par le système ». Cette mesure a été prise afin de limiter le volume des déclarations retenues pour un examen.

TABLEAU 3

TRAITEMENT DES DÉCLARATIONS AVEC SOLDE CRÉDITEUR EN TVQ

	Nombre de déclarations (en milliers)				Remboursements demandés (en millions de dollars)			
	2002-2003		1998-1999		2002-2003		1998-1999	
Déclarations avec solde créditeur	694	100,0%	666	100,0%	4824	100,0%	3938	100,0%
Moins : déclarations approuvées automatiquement	342	49,3%	393	59,0%	1376	28,5%	1180	30,0%
Déclarations rejetées par les contrôles de validité	352	50,7%	273	41,0%	3448	71,5%	2758	70,0%
Moins : déclarations approuvées après un examen sommaire	298	42,9%	233	35,0%	3266	67,7%	1980	50,3%
Moins : déclarations abandonnées par le système	49	7,1%			125	2,6%		
Déclarations approuvées après un examen approfondi	5	0,7%	40	6,0%	57	1,2%	778	19,7%

Sources : Rapport de remise (A3) et Programme d'action sur les crédits de taxes (RACT).

6.5.49 Par ailleurs, le ministère a révisé en 2002 le processus de vérification des déclarations présentant des soldes débiteurs et l'a appliqué en 2003. Ces travaux ont mis en lumière certains problèmes concernant la vérification de ce type de déclarations, tel le manque d'uniformité dans la sélection et les procédures d'examen, et ont permis au ministère de connaître les conditions propices à l'amélioration des résultats de récupération. Signalons enfin que l'analyse des déclarations soumises avec remise de taxes est toujours peu fréquente, même si les RTI pour ces déclarations totalisaient 9 milliards de dollars en 2002-2003, comparativement aux 8 milliards pour les déclarations créditrices. Moins de 15 p. cent de l'effort de l'analyse fiscale a porté sur les déclarations débitrices. Bref, le ministère devra veiller à bien évaluer le risque inhérent à toute déclaration, peu importe que le solde soit positif ou négatif.

Examen des dossiers d'analyse fiscale

6.5.50 À l'époque, l'examen de 100 dossiers d'analyse fiscale avait révélé que chacune des régions avait sa propre façon de créer et de conserver des dossiers. Nous avions également noté dans certaines régions que les dossiers physiques étaient absents pour plus de 17 p. cent des cas examinés. De plus, la procédure était imprécise quant aux méthodes de travail et à l'accumulation de la preuve. Le travail de l'agent était souvent incomplet, ne couvrant pas tous les éléments pertinents de la déclaration. Nous avions rappelé au ministère l'importance de s'assurer que les travaux réalisés lors de l'analyse fiscale permettent un suivi adéquat des mandataires.

Dans plus de 50 p. cent des cas, les agents ne vérifient pas comme il se doit l'exactitude des sommes réclamées.

6.5.51 Afin de mener à bien nos récents travaux, nous avons analysé 37 dossiers d'analyse fiscale pour lesquels nous avons pu retrouver les dossiers physiques. Des améliorations ont été apportées au système utilisé par les agents pour analyser les déclarations produites par les mandataires. Toutefois, l'uniformité des méthodes de travail d'une région à l'autre et la conservation de preuves font de nouveau problème. Le ministère n'a toujours pas formulé de directives venant encadrer les travaux réalisés par les agents qui, plus d'une fois sur deux, ne vérifient pas comme il se doit l'exactitude des sommes réclamées par les mandataires. Des documents pertinents, tels que des extraits de registres comptables et des factures, ne sont pas toujours obtenus des mandataires. Force est de conclure que le suivi exercé à l'endroit des mandataires ne s'est pas amélioré de façon satisfaisante.

Vérification

Sélection des dossiers

6.5.52 En 1999-2000, nous n'avions pas retracé de politique ou de procédure concernant la sélection pour vérification des dossiers relatifs aux mandataires dont le revenu est important. Ainsi, plus du tiers des 8 800 dossiers visés n'avaient pas fait l'objet d'une vérification a posteriori en TVQ, et ce, depuis son instauration, en juillet 1992.

6.5.53 Pour ce qui est des mandataires ayant un revenu moindre, le système en place permettait de faire une première sélection des dossiers à partir d'une évaluation de risque. Toutefois, nous remettions en question la validité des facteurs de risque établis, étant donné que les dossiers de vérification des mandataires qui présentaient une cote de risque nulle avaient une récupération horaire supérieure de 48 p. cent à celle qu'on obtenait pour les mandataires plus à risque.

6.5.54 Dans 86 p. cent des dossiers examinés, rien n'expliquait pourquoi ils avaient été sélectionnés. Nous étions surpris de cette lacune, considérant que plus de 94 p. cent des dossiers jugés à risque élevé n'avaient pas fait l'objet d'une vérification, contrairement à d'autres, moins à risque. De surcroît, l'efficacité du système de sélection était grandement réduite en raison d'erreurs de codification du secteur d'activité des entreprises et du manque d'information sur le montant des ventes à l'exportation ou sur tout autre revenu détaxé.

6.5.55 D'autre part, le ministère comptabilisait les montants de récupération, mais il analysait peu l'efficacité du processus de sélection comme tel. Pour l'ensemble des vérifications touchant les taxes en 1998-1999, 34 p. cent des vérifications avaient fourni peu de résultats et 5 p. cent des dossiers seulement avaient généré 75 p. cent de la récupération.

6.5.56 Nous avions donc recommandé au ministère d'élaborer une politique de sélection des mandataires dont le revenu est important. Pour les mandataires faisant l'objet d'une cote de risque, nous l'avions incité à établir le risque à partir d'une information pertinente, à procéder à une évaluation continue des critères de risque et à étayer suffisamment les motifs justifiant une intervention.

6.5.57 Consciente de la portée de ses interventions auprès des mandataires importants, une des directions générales du MRQ a prévu, dans ses orientations, vérifier annuellement un échantillon de dossiers parmi les mandataires ayant un chiffre d'affaires supérieur à un certain montant. Cependant, le ministère tarde à élaborer une politique ou une procédure afin de baliser la sélection de l'ensemble des mandataires dont le revenu est élevé. Il s'ensuit que 45 p. cent de ceux-ci n'ont pas fait l'objet d'une vérification en TVQ depuis les sept dernières années.

6.5.58 Pour ce qui est des mandataires au revenu moindre, auxquels le ministère attribue systématiquement une cote de risque, le jugement du vérificateur demeure l'élément clé du processus de sélection, sans égard à la cote. Dans 37 p. cent des dossiers récemment examinés, aucun motif n'était fourni pour justifier la sélection ou bien les explications à cet égard étaient insatisfaisantes. Par ailleurs, les erreurs de codification freinent toujours l'efficacité du processus de sélection, tout comme le manque d'information sur le montant des ventes à l'exportation ou sur tout autre revenu détaxé. Ainsi, pour 63 p. cent des dossiers considérés par les agents comme ayant un potentiel de récupération, les résultats obtenus ont été inférieurs à ceux qu'on attendait.

La sélection des dossiers nécessite des améliorations : 41 p. cent des vérifications ont fourni peu de résultats.

6.5.59 Le tableau 4 montre que, pour l'ensemble des vérifications menées en 2002-2003, 41 p. cent ont fourni peu de résultats et que seulement 6 p. cent des dossiers ont généré 92 p. cent de la récupération totale. Le ministère devra donc continuer d'améliorer l'efficacité de son processus de sélection.

TABLEAU 4

RÉCUPÉRATION STRATIFIÉE DE LA VÉRIFICATION DES MANDATAIRES

	Dossiers vérifiés				Récupération totale de taxes			
	2002-2003		1998-1999		2002-2003		1998-1999	
Récupération par dossier de la TVQ et de la TPS ($)	Nombre	%	Nombre	%	M$	%	M$	%
Négative	880	11,0	910	7,4	(40)	-13,6	(49)	-16,0
0 à 2000	3308	41,1	4261	34,5	1	0,4	2	0,7
De 2001 à 100000	3371	41,9	6573	53,2	63	21,4	124	40,5
100001 ou plus	482	6,0	609	4,9	270	91,8	229	74,8
Total	8041	100,0	12353	100,0	294	100,0	306	100,0

Source : Suivi des activités de vérification (SAVE).

Examen des dossiers de vérification

6.5.60 À l'époque, nous avions examiné 100 dossiers de vérification dans trois directions régionales. Nos travaux avaient révélé que, concernant 31 d'entre eux, l'analyse des états financiers n'avait pas été effectuée en vue d'élaborer un plan de vérification. De plus, pour 35 p. cent des dossiers faisant état de ventes détaxées d'entreprises, le travail de l'agent avait été insuffisant pour vérifier leur conformité, compte tenu du risque accru en pareille situation. En ce qui a trait aux dossiers examinés relativement au plan de lutte contre l'évasion fiscale, à maintes reprises (43 p. cent), les procédés utilisés ne permettaient pas de détecter l'évasion fiscale. Lors d'une vérification des taxes, les vérificateurs ne procédaient pas systématiquement à une évaluation sommaire de l'entreprise du mandataire en matière d'autocotisation pour l'impôt et les retenues à la source. Les résultats obtenus sont pourtant fort utiles aux vérificateurs des autres secteurs lorsqu'ils procèdent eux-mêmes à la sélection des dossiers. Or, une fois sur deux, cette évaluation sommaire n'avait pas été faite.

6.5.61 Nous avions également noté un manque de rigueur dans la documentation et le contrôle physique des dossiers de vérification. Fréquemment, soit 47 fois sur 100, la preuve au dossier n'était pas suffisamment documentée pour justifier la cotisation. Ajoutons que plus de 17 p. cent des dossiers physiques sélectionnés n'avaient pu être localisés.

6.5.62 Enfin, le ministère devait accroître sa vigilance afin qu'un contrôle de la qualité exercé de façon indépendante et permanente soit mis en œuvre. Nous avions recommandé au ministère d'augmenter le niveau de qualité de ses interventions de vérification et d'instaurer des contrôles de la qualité.

La qualité des interventions de vérification s'est accrue de façon notable.

6.5.63 Pour répondre à cette recommandation, le ministère a implanté, depuis l'automne 2001, de nouveaux outils visant à guider les vérificateurs, notamment au regard du repérage des situations à risque et de l'analyse des dossiers. Les progrès accomplis sont probants : 34 des 38 dossiers examinés lors du suivi ont fait l'objet d'une analyse adéquate et les éléments vérifiés ont été bien ciblés au départ. De plus, tous les dossiers physiques ont été retracés.

6.5.64 En outre, dans une forte proportion (86 p. cent), les preuves étaient suffisantes et permettaient de démontrer le bien-fondé de la cotisation. Cependant, une fois sur cinq, le vérificateur avait omis de procéder à l'évaluation sommaire du mandataire en matière d'autocotisation pour l'impôt et les retenues à la source. Quoique des améliorations soient encore souhaitables, la qualité des interventions de vérification a nettement augmenté.

6.5.65 Par ailleurs, le ministère n'a toujours pas mis en place de programme de contrôle de la qualité. Or, les problèmes signalés à l'époque ne sont pas entièrement résolus. Il y a encore un manque d'uniformité entre les régions et le recours à des équipes indépendantes chargées d'évaluer la qualité des interventions pourrait favoriser son amélioration.

Application des lois fiscales

6.5.66 Nous avions signalé, en 1999-2000, que des pénalités n'étaient imposées que pour 10 p.cent des cas où les mandataires avaient omis volontairement de remettre les taxes perçues. Pourtant, nous estimions que le ministère devait être minutieux dans l'utilisation des moyens prévus par la loi pour faciliter la correction des comportements déviants et ainsi accroître l'observance fiscale. Nous avions recommandé au ministère d'évaluer l'à-propos de l'application des mesures pénales prévues par les lois fiscales.

6.5.67 Le MRQ a adopté, en mai 2001, une directive interne qui vient préciser les critères et les modalités propres à l'application des pénalités. On veut s'assurer de la sorte que les dossiers des mandataires pris en défaut sont traités adéquatement, avec cohérence et équité. Malgré tout, notre suivi indique que les sanctions prévues par le législateur sont peu exercées, comme à l'époque: 8 p.cent des dossiers visés ont en effet donné lieu à des pénalités. Aucune analyse n'a été menée pour établir si ce taux était acceptable.

Perception de la taxe sur la vente de véhicules routiers entre particuliers

6.5.68 Conformément à une entente conclue avec le ministère, la SAAQ perçoit la TVQ exigible lors de la vente, entre particuliers, d'un véhicule routier, avant de procéder à son immatriculation. La vérification initiale avait révélé que, pour certains modèles vendus en deçà de leur valeur estimative, soit le prix de vente moyen en gros (PVMG), la SAAQ avait sous-évalué la taxe à percevoir. Cette situation résultait du fait que le numéro de série ne permettait pas de reconnaître les caractéristiques du véhicule supérieures au modèle de base. Nous avions indiqué que le pourcentage de véhicules routiers pour lesquels cette situation pouvait exister était, en mars 2000, de 1 p.cent. La SAAQ nous avait alors mentionné qu'il fallait considérer toute la complexité du système d'appariement du véhicule vendu avec son équivalent dans le répertoire utilisé pour valider le PVMG servant au calcul de la TVQ.

6.5.69 Dans le cas d'une vente entre particuliers, aucune preuve ou attestation n'était demandée pour valider le montant de la transaction. D'ailleurs, les résultats de notre analyse nous rendaient sceptiques quant au prix de vente déclaré à la SAAQ. En outre, le ministère n'effectuait pas de suivi quant au respect des

conditions de son entente avec la SAAQ. Nous avions alors incité la SAAQ à poursuivre ses efforts afin d'en arriver à utiliser le bon PVMG du véhicule vendu pour le calcul de la taxe de vente et à exiger une preuve ou une attestation justifiant le prix convenu lors de la vente de véhicules entre particuliers. Nous avions également recommandé au MRQ de faire le suivi de l'entente conclue avec la SAAQ.

Une preuve ou attestation corroborant le prix de vente est maintenant obtenue par la SAAQ.

6.5.70 En ce qui a trait à la difficulté de sélectionner le bon PVMG pour calculer la taxe de vente, aucune solution n'est encore en vue. Par contre, la SAAQ obtient maintenant une preuve ou attestation corroborant le prix déclaré par les particuliers lors de l'immatriculation du véhicule. Ainsi, un formulaire doit maintenant être signé par le cédant en guise de confirmation. Le prix de vente doit aussi être inscrit sur le formulaire de procuration signé par le cédant, au besoin.

6.5.71 Quant au MRQ, il a effectué, en 2000, une vérification sur la perception et le versement de la TVQ par la SAAQ pour s'assurer que ces activités se déroulent conformément à l'entente. Les travaux du ministère ont permis de déceler quelques problèmes, notamment par rapport à l'outil informatique fournissant à la SAAQ les PVMG. Les modalités du système font en sorte qu'il y a encore sous-estimation de la valeur légalement taxable de certains véhicules. Des recommandations ont été adressées à la SAAQ pour redresser la situation.

6.5.72 Enfin, le ministère, en collaboration avec la SAAQ, a mis à jour les procédures concernant la TVQ exigible par la SAAQ afin de préciser les instructions relatives à la preuve ou à l'attestation du prix de vente à fournir lors de transactions entre particuliers.

6.5.73 Commentaires du ministère du Revenu

« Depuis la production du rapport du Vérificateur général sur l'administration de la TVQ et de la TPS en juin 2000, le ministère du Revenu a pris en considération tous les constats et toutes les recommandations du Vérificateur général et a analysé en détail les opportunités et les actions pour y donner suite dans un souci constant d'équité fiscale envers les mandataires du gouvernement. Le Vérificateur général souligne d'ailleurs que 77 p. cent de ses recommandations ont suscité des gestes concrets. Par contre, l'évaluation des progrès accomplis nous apparaît sévère. Le ministère est fier des travaux réalisés dans les dernières années pour administrer la TVQ et la TPS et entend poursuivre l'amélioration continue de ses façons de faire tout en tenant compte des contraintes de l'administration fiscale.

« **Mesure de l'observance fiscale.** Le Québec est une des seules administrations fiscales au monde à disposer de statistiques évaluant les pertes fiscales par secteurs d'activités économiques afin d'orienter ses activités de contrôle. De plus, des travaux importants ont été réalisés au cours des dernières années par le ministère des Finances du Québec (MFQ) en collaboration avec le ministère pour assurer la mise à jour de ces évaluations. Par contre, il n'y a pas d'exemple ni de méthode reconnus permettant de mesurer de façon

complète, globale et utile au contrôle fiscal le phénomène de l'inobservance involontaire. À la suggestion du Vérificateur général, le ministère examinera l'expérience d'autres organismes gouvernementaux.

« **Contrôle et planification régionale.** Le ministère a entrepris des mesures pour rééquilibrer les ressources en contrôle fiscal. Il a mis en place une approche globale et rigoureuse de planification des activités de contrôle et de récupération fiscale convenue avec le ministère des Finances. La planification de ses activités régulières de contrôle vise à assurer un juste équilibre entre la rentabilité des dossiers et la couverture minimale de contrôle à appliquer pour appuyer l'autocotisation. La planification des activités de recherche et de développement en matière de lutte contre l'évasion fiscale vise le contrôle des secteurs à risque et les correctifs aux stratagèmes d'évasion fiscale tiennent compte des évaluations disponibles sur les pertes fiscales. Les plans d'action en matière de contrôle fiscal prennent en considération, dans la répartition des ressources, les contraintes du ministère (effectifs en place, conventions collectives, difficultés de dotation). Toutefois, ces plans sont à renforcer afin d'améliorer la couverture entre les régions et celle des secteurs les plus à risque. En 2004-2005, la mise en place de la nouvelle Direction générale des entreprises et le décloisonnement des territoires permettront d'assurer une couverture plus équitable sur l'ensemble du territoire.

« **Évaluation de la performance.** En matière d'indicateurs de performance, le ministère est fier des progrès accomplis puisqu'il dispose d'indicateurs définis concrètement dans sa planification annuelle et dans son système de suivi et de reddition de comptes pour mesurer la qualité de ses interventions, dont certains en contrôle fiscal. Il existe de plus une série d'indicateurs développés sectoriellement pour mesurer la performance sur des projets d'intervention du ministère.

« En matière de récupération fiscale, préoccupé par les constats du Vérificateur général lors de son premier rapport, le ministère a revu la composition et la reddition de comptes relatives à la récupération fiscale et a apporté les correctifs à certaines situations soulevées. Il a défini clairement dans une politique et une directive les activités considérées comme de la récupération fiscale et les règles d'application. De plus, des mécanismes de contrôle ont été mis en place à tous les niveaux pour veiller à l'application de ces règles. Cette directive sert de base à la reddition de comptes convenue avec le ministère des Finances. Dans le contexte de l'application de taxes à valeur ajoutée (multi-stades), les cotisations et rejets associés aux entreprises liées et aux réclamations anticipées sont considérés comme des activités de récupération fiscale au sens de la directive ministérielle. Toutefois, le ministère va étudier la possibilité de mesurer et de faire rapport distinctement quant à la récupération sans effet sur les recettes.

« En matière d'évaluation et de comparaison de ses coûts, le ministère a donné suite à la recommandation du Vérificateur général visant à comparer ses coûts avec les organismes semblables et entrepris différents travaux d'étalonnage et d'évaluation de programme avec l'ARC et d'autres administrations fiscales. Les délais de réalisation s'expliquent essentiellement par la disponibilité des ressources, des interlocuteurs et des données pour réaliser ces travaux et sont pour la plupart indépendants de la volonté ministérielle.

« **Inscription des mandataires.** Le ministère est heureux de constater que le Vérificateur général reconnaît les efforts investis pour améliorer les contrôles à cette étape cruciale. Au cours des dernières années, des efforts importants ont été déployés dans le cadre de deux projets majeurs, soit l'aide au démarrage d'entreprises et le contrôle de l'enregistrement à risque. De plus, les travaux en cours visant la conversion au système de classification des entreprises SCIAN réduiront la plupart des erreurs de classification des entreprises par activités économiques.

« **Méthodes comptables simplifiées.** Le ministère a consulté en 2000 la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentant une grande partie des entreprises visées. Selon les résultats de la consultation réalisée, à la demande du ministère, par la FCEI auprès d'un nombre restreint de ses membres admissibles, il ressort que ces méthodes sont généralement connues des mandataires concernés, mais ils ont fait le choix de ne pas les utiliser. De plus, ces résultats démontrent que les mandataires choisissent la méthode qui leur confère le plus d'avantages financiers. Or, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 200 000 dollars sont généralement de jeunes entreprises qui doivent faire des investissements importants, ce qui rend avantageux pour eux de demander les RTI. Le ministère verra à approfondir les causes et les impacts de la faible utilisation de cette méthode, tout en considérant les préoccupations des intervenants du milieu à l'effet que la TVQ et la TPS administrées par le ministère soient le plus possible harmonisées.

« **Analyse fiscale.** Dans la sélection des dossiers pour l'analyse fiscale, le ministère a mis l'accent sur l'amélioration de la sélection des déclarations créditrices au cours des dernières années. Il a développé de nouveaux critères pour mieux identifier les déclarations à risque alors que le nouveau système Enregistrement à risque mis en place en 2002-2003 a permis de bonifier la sélection des dossiers à risque parmi les nouveaux inscrits. De plus, dans l'année 2004-2005, le ministère prévoit mettre sur pied une nouvelle application de contrôle portant sur les entreprises non inscrites à la TVQ/TPS. En ce qui a trait au traitement des déclarations débitrices, le ministère a entrepris l'analyse de risques et des mesures de contrôle à l'intérieur des travaux de recherche et de développement de la lutte contre l'évasion fiscale. Une première phase est maintenant complétée et un projet pilote de contrôle est en cours en vue d'une implantation élargie, le cas échéant. Ce traitement progressif permet au ministère d'évaluer les risques, d'identifier les stratagèmes et de valider les stratégies d'intervention. Quant à la documentation relative aux seuils, par souci d'efficacité, le ministère n'exige pas de note dans chaque dossier lorsque l'établissement des seuils respecte les instructions de travail. Par contre, pour les autres situations, le ministère verra à sensibiliser ses vérificateurs.

« Dans l'examen des dossiers d'analyse fiscale, beaucoup de travail a aussi été fait au regard de la documentation et le ministère s'apprête à solutionner le manque d'uniformité constaté. En effet, le ministère a élaboré un rapport modèle de vérification et un programme type de vérification, lesquels seront intégrés au système informatisé dès décembre 2004. En attendant, depuis janvier 2004, ces formulaires uniformisés sont utilisés par le personnel sur format papier.

« **Vérification.** En matière de sélection des dossiers de vérification, la sélection des mandataires est orientée vers les dossiers les plus importants et dans les secteurs à risque conformément aux objectifs qui nous sont fixés par le MFQ. Ainsi, certaines entreprises avec des revenus importants peuvent ne pas être retenues (faibles revenus au Québec, secteur d'activités peu taxé, etc.). Le ministère poursuit ses efforts depuis quelques années pour offrir aux directions générales opérationnelles de nouveaux outils informatiques performants pour favoriser une meilleure connaissance du comportement des clientèles et supporter la sélection des dossiers à risque. Ainsi, le ministère utilise depuis 2003 les données internes de la Centrale de données afin de raffiner sa sélection. De plus, la structure administrative nouvellement mise en place permettra d'améliorer notre présence dans les dossiers majeurs et les dossiers plus à risque. Enfin, un mandat sur les activités de contrôle fiscal est en cours afin de développer une stratégie d'intervention ministérielle cohérente et intégrée.

« En ce qui concerne l'examen des dossiers de vérification, le ministère est particulièrement satisfait des travaux réalisés au regard de la qualité des dossiers de vérification, telle que reconnue par le Vérificateur général. Quant au contrôle de la qualité, nous avons plutôt fait le choix d'exercer des contrôles a priori dans les processus et des méthodes par des activités d'encadrement.

« **Application des lois fiscales.** Le ministère a révisé en 2001 sa directive portant sur l'application des pénalités de manière à assurer une cohérence ministérielle et une application discernée de ces pénalités. Les pénalités imposées font suite à une évaluation d'un ensemble de circonstances ayant trait à la gravité de la négligence, à la bonne foi et à la crédibilité du mandataire. Par ailleurs, soulignons qu'un mandat est en cours au ministère afin d'examiner l'application des pénalités. »

6.5.74 Commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec

« En ce qui a trait au 1 p. cent des véhicules routiers pour lesquels la base de données de référence pour le PVMG présente des numéros de série ne permettant pas de reconnaître leurs caractéristiques supérieures au modèle de base, toutes les améliorations possibles jusqu'à maintenant ont été apportées. Aucune autre solution n'est encore envisageable au prix d'un effort raisonnable. Nous rappelons que le client n'est aucunement pénalisé par la façon de faire actuelle.

« La SAAQ, comme mandataire de l'application de ce volet de la *Loi sur la taxe de vente du Québec*, se tient informée de toute solution raisonnable qui pourrait permettre de corriger la situation évoquée. De plus, la SAAQ informera le ministère des Finances et le ministère du Revenu de l'existence de solutions envisageables qui pourraient nécessiter des modifications légales pour remédier à la situation. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'ANNÉE 2003-2004
TOME I

Chapitre

7

Certification de l'information financière

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7.1.1
COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL	7.2.1
Exécution des décisions de la Commission des lésions professionnelles	7.2.6
CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC	7.3.1
Fonds nominatif – Intégralité et exactitude des actifs et des passifs	7.3.3
Fonds collectifs – Suivi de l'assistance-emploi et allocations pour menues dépenses	7.3.7
Présentation de l'information financière relative aux patrimoines administrés	7.3.13
SOCIÉTÉ NATIONALE DU CHEVAL DE COURSE	7.4.1
Dépôt des états financiers devant l'Assemblée nationale	7.4.2

Les commentaires des entités apparaissent après chacun des sujets traités.

Sigles utilisés dans ce chapitre

CLP	Commission des lésions professionnelles
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
SONACC	Société nationale du cheval de course

INTRODUCTION

7.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers.

7.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

7.1.3 Par ailleurs, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

7.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

7.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Ils sont alors mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités

n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les chapitres qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

7.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou du droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de porter à la connaissance de la direction de l'entité vérifiée. En de telles circonstances, il communique aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction.

7.1.7 Ce chapitre expose les principales restrictions ainsi que les principaux cas de non-conformité, constatations et recommandations formulés à la suite des travaux de certification de l'information financière ou de droit de regard réalisés au cours des derniers mois.

7.1.8 Signalons enfin que l'annexe A du présent tome reproduit le rapport publié consécutivement à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2003. Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 23 mars 2004, en même temps que les états financiers consolidés du gouvernement. Les paragraphes 1.19 à 1.24 du chapitre 1 livrent des commentaires de la vérificatrice générale par intérim au sujet de ces états financiers.

Vérification menée par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Martine Cloutier
Lise Germain
Sylvie Harvey
Chantale Leclerc
Sylvie Panneton
Isabelle Roy
Alexandre Tardif
Josée Thiboutot

COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

7.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail ainsi que du Fonds de la santé et de la sécurité du travail pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003. Les travaux de vérification ont pris fin le 15 mars 2004. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Commission et du Fonds.

7.2.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi des trois recommandations que nous avions formulées à la suite de la vérification des livres et comptes de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002; elles ont été publiées dans le chapitre 6 du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*. Comme l'indique le tableau 1, toutes nos recommandations ont été mises en application ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants.

La Commission a donné suite à toutes nos recommandations.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Déterminer promptement si la baisse de valeur de ses placements est durable.	X				2002
Ne pas constater dans son bilan des gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel.	X				2002
Préciser ce qu'elle [Commission de la santé et de la sécurité du travail] entend par l'« exécution sans délai » des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles et d'exercer un suivi à cet égard.		X			2000
Nombre de recommandations	**2**	**1**	**–**	**–**	
Répartition	**67 %**	**33 %**	**–**	**–**	
Application complète ou progrès satisfaisants	**100 %**				

7.2.3 Nous avions d'abord recommandé à la Commission de déterminer promptement si la baisse de valeur des placements faits auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec était durable, étant donné que l'écart entre la juste valeur marchande de ces placements et leur valeur comptable avait atteint 1,4 milliard de dollars au 31 décembre 2002. La Commission a rapidement confié à une firme externe la réalisation d'une étude à ce propos. Celle-ci indique que cette baisse de valeur serait temporaire. D'ailleurs, l'écart s'est amenuisé de 57 p. cent, pour se chiffrer à quelque 600 millions de dollars au 31 décembre 2003.

Vérification menée par

Diane Petitclerc
Directrice de vérification

Martine Cloutier
Lise Germain
Sylvie Harvey
Chantale Leclerc
Sylvie Panneton
Isabelle Roy
Alexandre Tardif
Josée Thiboutot

7.2.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail ainsi que du Fonds de la santé et de la sécurité du travail pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003. Les travaux de vérification ont pris fin le 15 mars 2004. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Commission et du Fonds.

7.2.2 Par ailleurs, nous avons effectué le suivi des trois recommandations que nous avions formulées à la suite de la vérification des livres et comptes de la Commission pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002; elles ont été publiées dans le chapitre 6 du second tome du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*. Comme l'indique le tableau 1, toutes nos recommandations ont été mises en application ou ont donné lieu à des progrès satisfaisants.

La Commission a donné suite à toutes nos recommandations.

TABLEAU 1

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Recommandation				Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Déterminer promptement si la baisse de valeur de ses placements est durable.	X				**2002**
Ne pas constater dans son bilan des gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel.	X				**2002**
Préciser ce qu'elle [Commission de la santé et de la sécurité du travail] entend par l'« exécution sans délai » des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles et d'exercer un suivi à cet égard.		X			**2000**
Nombre de recommandations	**2**	**1**	**–**	**–**	
Répartition	**67 %**	**33 %**	**–**	**–**	
Application complète ou progrès satisfaisants	**100 %**				

7.2.3 Nous avions d'abord recommandé à la Commission de déterminer promptement si la baisse de valeur des placements faits auprès de la Caisse de dépôt et placement du Québec était durable, étant donné que l'écart entre la juste valeur marchande de ces placements et leur valeur comptable avait atteint 1,4 milliard de dollars au 31 décembre 2002. La Commission a rapidement confié à une firme externe la réalisation d'une étude à ce propos. Celle-ci indique que cette baisse de valeur serait temporaire. D'ailleurs, l'écart s'est amenuisé de 37 p. cent, pour se chiffrer à quelque 600 millions de dollars au 31 décembre 2003.

7.2.4 Une deuxième recommandation voulait que la Commission ne constate pas, dans son bilan, des gains et pertes reportés sur l'hypothèse du taux de rendement réel. En effet, même lorsqu'il fait état de gains, le poste en question ne constitue pas un passif actuariel supplémentaire, qui serait nécessaire au paiement futur des prestations aux victimes de lésions professionnelles. Ce poste n'apparaît pas dans les états financiers au 31 décembre 2003.

7.2.5 En ce qui a trait à la troisième recommandation, qui visait la réduction des délais d'application des décisions rendues par la Commission des lésions professionnelles (CLP), des progrès satisfaisants ont été réalisés.

Exécution des décisions de la Commission des lésions professionnelles

7.2.6 Au cours de la dernière année, la Commission a souligné aux directions régionales l'importance d'appliquer avec diligence les décisions de la CLP. La Commission a amorcé des travaux en vue d'améliorer les processus assurant le traitement de l'ensemble des dossiers d'indemnisation et de réadaptation. Par ailleurs, afin de faciliter l'analyse et le suivi des dossiers qui ont donné lieu à une contestation auprès de la CLP, un comité de la Commission a mis au point divers outils, dont certains ont été introduits en 2003. C'est le cas des indicateurs de gestion, qui révèlent notamment les délais de traitement propres à la CLP. Même si l'élaboration d'un mécanisme pour calculer le temps nécessaire à l'exécution des décisions de la CLP n'est pas encore prévue, les actions entreprises jusqu'à maintenant devraient permettre de réduire les délais à ce chapitre.

7.2.7 Commentaires de la Commission

« D'une part, la Commission s'efforce d'appliquer la décision rendue par la CLP dès le moment où elle est parvenue à colliger toute l'information nécessaire.

« Exceptionnellement, la Commission peut vouloir surseoir à l'application d'une décision. Elle procède alors avec diligence et s'adresse à l'instance pertinente pour obtenir le sursis souhaité.

« D'autre part, la Commission a pris en 2002 certaines mesures qui ont permis de réduire le temps nécessaire à colliger l'information requise pour la mise en application des décisions de la CLP. D'autres mesures ont été prises en 2003 et seront implantées en 2004 pour assurer un meilleur suivi de ces dossiers. »

CURATEUR PUBLIC DU QUÉBEC

Vérification menée par

Dolorès Thibeault
Directrice de vérification par intérim

Marie-Claude Beaulieu
Marie-Josée Hamel
Étienne Labelle
Josée Van Wymersch

7.3.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes du Curateur public du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2003. Les travaux de vérification ont pris fin le 10 octobre 2003. Le rapport du vérificateur que nous avons produit sur les états financiers de cette entité contiennent quatre restrictions, dont trois reprennent celles que nous avons formulées dans nos rapports du vérificateur sur les états financiers des exercices terminés le 31 décembre 1999 ainsi que les 31 mars 2000, 2001 et 2002. La quatrième restriction, qui découle du non-respect des principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada relativement à l'adoption de la comptabilité d'exercice, s'ajoute aux précédentes pour ce qui est des états financiers au 31 mars 2003.

7.3.2 Nous précisons ci-après la nature de ces restrictions. La première concerne l'incapacité de nous assurer que tous les actifs et tous les passifs sont inscrits à leur valeur comptable dans le fonds nominatif. La deuxième résulte de l'absence de pièces justificatives liées aux allocations pour menues dépenses. La troisième a trait à la présentation incomplète des actifs, des passifs, des revenus et des dépenses se rapportant aux patrimoines administrés. La dernière fait état de l'utilisation conjointe de la comptabilité de caisse et de la comptabilité d'exercice, alors que cette dernière méthode est la seule qui est conforme aux PCGR du Canada.

Fonds nominatif – Intégralité et exactitude des actifs et des passifs

7.3.3 Depuis l'exercice terminé le 31 décembre 1999, le nombre d'erreurs décelées, le nombre de postes touchés et l'importance des inexactitudes étaient tels qu'il était impossible de s'assurer que tous les actifs et tous les passifs du fonds nominatif avaient été comptabilisés et, s'ils l'avaient été, qu'ils reflétaient leur valeur comptable à la date de clôture de l'exercice.

7.3.4 Au cours du présent exercice, le Curateur public a mis en place certains mécanismes pour vérifier que les actifs et les passifs sont intégralement enregistrés. Mentionnons, entre autres, l'élaboration d'un *Guide de comptabilisation des actifs et passifs du fonds nominatif* et l'instauration de contrôles de deuxième niveau exercés par la direction des ressources financières et matérielles.

Maintien de la restriction concernant le bilan du fonds nominatif.

7.3.5 Toutefois, notre vérification a révélé que 24 p. cent des dossiers examinés comportaient des erreurs relatives à l'intégralité des données financières visées. En conséquence, pour un cinquième exercice financier, nous maintenons la récusation formulée dans notre rapport du vérificateur, puisque nous ne pouvons exprimer une opinion quant à la fidélité de l'image du bilan du fonds nominatif.

7.3.6 **Nous avons de nouveau recommandé au Curateur public de veiller à ce que tous les actifs et tous les passifs du fonds nominatif soient comptabilisés et qu'ils reflètent leur valeur comptable à la date de clôture de l'exercice.**

Fonds collectifs – Suivi de l'assistance-emploi et allocations pour menues dépenses

Suivi de l'assistance-emploi

7.3.7 Dans notre rapport pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, nous recommandions au Curateur public d'obtenir des éléments probants à l'appui des débours effectués à même les prestations d'assistance-emploi versées aux mandataires.

7.3.8 Aux fins de la préparation de ses états financiers, le Curateur public a comptabilisé, dans le poste « Hébergement et allocations pour menues dépenses payés par les mandataires », des débours équivalant au total des prestations d'assistance-emploi directement versées par le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille aux mandataires. Il a donc présumé que ces prestations ont toutes été utilisées pour combler des besoins de cet ordre. Or, le Curateur public ne dispose d'aucun élément probant à l'appui des dépenses payées à même ces prestations, lesquelles totalisent plus de 2 millions de dollars.

Allocations pour menues dépenses

7.3.9 Les allocations pour menues dépenses versées par le Curateur public aux personnes représentées ou à leur mandataire, qui totalisent plus de 16 millions de dollars pour l'exercice, sont elles aussi comptabilisées sans que les pièces justificatives probantes aient été produites.

7.3.10 Lors d'une rencontre entre le Vérificateur général et le Curateur public, en novembre 2003, il a été convenu que des mesures seraient prises pour que la totalité des menues dépenses, qu'elles soient payées à même les prestations d'assistance-emploi ou réglées par le Curateur public, fasse l'objet d'une reddition de comptes adéquate. Parmi ces mesures, signalons la tenue par les mandataires d'un registre comptable servant à consigner les opérations relatives aux allocations visées, la validation de ce registre par le Curateur public lors de la visite des établissements, l'évaluation des besoins des personnes représentées ainsi que la mise en place d'un processus donnant lieu à des inspections ciblées.

Allocations pour menues dépenses : documentation inadéquate.

7.3.11 Notre opinion sur les états financiers du Curateur public contient une restriction à l'égard de l'ensemble des allocations pour menues dépenses, qui totalisent plus de 18 millions de dollars, puisque, peu importe de qui proviennent les allocations, les dépenses qu'elles supportent ne sont pas dûment documentées.

7.3.12 Nous avons de nouveau recommandé au Curateur public d'obtenir des éléments probants à l'appui des débours effectués à même les prestations d'assistance-emploi versées aux mandataires.

Nous avons également recommandé au Curateur public d'obtenir des éléments probants à l'appui des débours couverts par les allocations pour menues dépenses qu'il verse directement aux personnes représentées ou à leur mandataire afin que la reddition de comptes à ce propos soit adéquate.

Présentation de l'information financière relative aux patrimoines administrés

7.3.13 Au terme de la vérification des livres et comptes des exercices terminés les 31 mars 2000, 2001 et 2002, nous avions recommandé au Curateur public de revoir la présentation de ses états financiers afin de fournir une information complète et compréhensible sur les patrimoines qu'il administre, conformément aux PCGR du Canada. Or, au 31 mars 2003, la présentation des états financiers est demeurée inchangée.

7.3.14 Selon le nouveau chapitre 5600 du *Manuel de l'ICCA*, les états financiers pour lesquels la date du rapport du vérificateur est ultérieure au 1er octobre 2003 ne peuvent être établis selon des pratiques comptables qui diffèrent des PCGR du Canada. Ainsi, notre rapport du vérificateur portant sur les états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2003 et qui est daté du 10 octobre 2003 comporte trois dérogations découlant du non-respect de ces derniers.

Présentation incomplète des actifs et des passifs ayant trait aux patrimoines administrés.

7.3.15 D'abord, le Curateur public présente, dans l'état de la variation des comptes sous administration des fonds collectifs, la variation de l'avoir liquide géré collectivement. Cependant, il ne présente pas les actifs et les passifs qui lui sont confiés au cours de l'exercice, les remises de patrimoines qu'il effectue au terme de son administration ni les gains ou pertes reliés aux actifs, matérialisés ou non. La divulgation de ces éléments permettrait d'expliquer la variation intégrale de l'actif net des comptes sous son administration.

7.3.16 Ensuite, le Curateur public ne cumule pas les actifs, les passifs, les revenus et les dépenses des fonds collectifs avec ceux du fonds nominatif, fonds renvoyant tous aux patrimoines qu'il administre. En vertu des PCGR du Canada, un organisme qui présente ses états financiers par fonds doit également présenter l'information financière concernant l'ensemble de ces fonds.

Les PCGR du Canada ne sont pas toujours appliqués.

7.3.17 Enfin, les états financiers incluent à la fois des éléments pris en compte selon la comptabilité d'exercice et d'autres constatés selon la comptabilité de caisse. C'est ainsi que l'état de la variation de l'actif net des comptes sous administration des fonds collectifs présente des revenus et des dépenses auxquels a été appliquée la comptabilité de caisse, en même temps qu'un revenu net de placement et des honoraires versés au Fonds consolidé du revenu comptabilisés suivant la comptabilité d'exercice. Pour se conformer aux PCGR du Canada, le Curateur public doit recourir uniquement à la comptabilité d'exercice pour établir ses états financiers.

7.3.18 **Nous avons de nouveau recommandé au Curateur public de revoir la présentation de ses états financiers afin de fournir une information complète et compréhensible sur les patrimoines qu'il administre, conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Nous lui avons notamment recommandé**

- **de fusionner le bilan des fonds collectifs et celui du fonds nominatif ;**
- **de présenter un état de la variation de l'actif net des comptes sous administration, document qui tient compte des revenus et dépenses pour un exercice donné et qui inclut la variation intégrale des fonds collectifs et du fonds nominatif.**

Nous avons également recommandé au Curateur public d'adopter la comptabilité d'exercice pour établir ses états financiers.

7.3.19 **Commentaires du Curateur public**

« Pour permettre d'évaluer le chemin parcouru, il faut garder en mémoire l'ampleur des travaux requis pour répondre aux constats formulés en 1998 par le Vérificateur général du Québec. En perspective, le virage en faveur de la personne est bien en selle et est en voie de concrétisation. En cela, les efforts soutenus du personnel de même que l'adoption de nouvelles façons de faire procurent indéniablement une prestation de service améliorée auprès des personnes représentées. C'était là un des objectifs fondamentaux de la réforme qui touche à la fois les processus et les systèmes. La récente centralisation du traitement des prestations d'assistance-emploi de la clientèle du Curateur, en janvier 2004, témoigne de cette volonté d'amélioration continue des services.

« En poursuivant les travaux de la réforme, le Curateur public n'a pas ménagé les efforts pour mettre en place une panoplie de mesures visant à améliorer la qualité des données financières et leur présentation aux états financiers. Malgré une volonté manifeste de préparer des états financiers qui représentent tous les résultats de la gestion du Curateur public à titre de fiduciaire corporatif, les informations pour le faire ne sont pas toujours toutes disponibles et le système informatique ne soutient pas la présentation souhaitée. Le déploiement de mécanismes de contrôle ne peut donc pas entièrement corriger la situation. Malgré les nombreuses modifications qui ont été apportées, les limitations actuelles des systèmes continuent d'imposer de sérieuses contraintes qu'il est difficile de compenser par d'autres moyens. C'est ainsi que l'absence de fonctions de contrôle de la qualité plus sophistiquées empêche d'identifier et de capter systématiquement les transactions à des fins de validation d'imputation. Afin de maintenir sa capacité de rendre compte avec exactitude de l'administration des biens qui lui sont confiés, le Curateur public portera une attention particulière à l'exactitude de la comptabilisation dans les comptes appropriés en révisant les procédures de contrôle à cet effet.

« Par ailleurs, la récurrence, année après année, d'une grande majorité des remarques et des recommandations qui sont adressées par le Vérificateur général du Québec au Curateur public laisse croire que la situation s'est peu améliorée, alors qu'au contraire des progrès ont tout de même été réalisés sur la base des mesures mises en place. Les

nouveaux contrôles de 2e niveau exercés par la direction des ressources financières et matérielles de même que l'élaboration de directives pour la comptabilisation et la présentation des actifs et des passifs aux états financiers sont des exemples de mesures instaurées au cours du dernier exercice. L'élaboration et la mise en place de plusieurs correctifs sont freinées parce qu'elles reposent sur les capacités de soutien que n'offrira jamais le système actuel. Cela illustre tout à fait la nécessité de la mise en place d'un système performant qui soit en mesure de supporter efficacement les opérations du Curateur public particulièrement sous les aspects reddition de comptes, qualité de l'information et performance générale.

« La présentation des états financiers est en effet restée inchangée au 31 mars 2003. Si la fusion du bilan des fonds collectifs et celui du fonds nominatif s'avère une tâche plutôt aisée, il en va autrement la présentation de la variation intégrale des fonds collectifs et du fonds nominatif à inclure dans l'état de la variation de l'actif net des comptes sous administration. Un traitement particulier ne permet que depuis le 1er avril 2003 de capter les transactions expliquant la variation, le système actuel n'ayant absolument pas été conçu à cette fin. Conséquemment, il ne sera pas possible, au 31 mars 2004, de fournir les chiffres comparatifs pour l'exercice terminé le 31 mars 2003. Le recours à la comptabilité d'exercice pour établir les états financiers est un engagement que le Curateur public compte réaliser pleinement par le développement du nouveau système. D'ici là, avec la présentation modifiée des états financiers, il est possible d'envisager diverses avenues pour se rapprocher des exigences inhérentes à la comptabilité d'exercice. Le Curateur public soumettra au Vérificateur général, en cours d'année, des propositions à cet égard.

« Les discussions entre le Vérificateur général et le Curateur public quant à la nature de la collecte d'informations probantes pour le poste « Hébergement et allocations pour menues dépenses payés par les mandataires » sont franches et constructives et reflètent, de part et d'autre, l'ouverture et la volonté de trouver une solution à la problématique soulevée. Dans les limites des ressources disponibles, le Curateur public s'inspirera des procédés convenus en novembre 2003 avec le Vérificateur général, et mettra en place et évaluera leur pertinence au regard de la cible dans les quelques mois suivant leur implantation.

« Le Curateur public insistera davantage auprès de chaque employé quant à la nécessité d'obtenir et de conserver dans le dossier de la personne représentée les pièces justificatives à l'appui de chacune des transactions ou opérations effectuées, puisque seules des pièces justificatives ou des documents pertinents peuvent permettre de rendre compte avec précision de l'administration pour autrui, du premier au dernier jour de l'administration. Le Curateur public s'assurera de poursuivre la révision de toutes les procédures de travail afin que les pièces justificatives qui doivent être obtenues soient reçues et versées aux dossiers, peu importe la nature de l'intervention et la ressource externe sollicitée. »

SOCIÉTÉ NATIONALE DU CHEVAL DE COURSE

Vérification menée par

Jean Villeneuve
Directeur de vérification

7.4.1 La *Loi concernant la Société nationale du cheval de course*, sanctionnée le 19 juin 1999, est entrée en vigueur par décret le 1er septembre 1999. À cette date, le nom de la Société de promotion de l'industrie des courses de chevaux (SPICC) inc. a été changé pour celui de « Société nationale du cheval de course » (SONACC). La Société continuait néanmoins à être un organisme du gouvernement.

Dépôt des états financiers devant l'Assemblée nationale

7.4.2 Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002, les états financiers consolidés de la Société présentent des actifs totaux de plus de 66 millions de dollars. Cette dernière y a déclaré des revenus bruts de plus de 430 millions.

7.4.3 L'article 11 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* édicte que la SONACC « doit, pour tout exercice financier au cours duquel elle a reçu, sous quelque forme que ce soit, une subvention du gouvernement ou de l'un de ses organismes, produire au ministre, dans les 30 jours de la tenue de son assemblée annuelle, ses états financiers, comprenant un état détaillé de l'utilisation de la subvention, préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus et accompagnés du rapport du vérificateur. Le ministre dépose ces états financiers devant l'Assemblée nationale dans les 30 jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. » Au cours des exercices 2001 et 2002, la Société a reçu des subventions du gouvernement sous forme de « Retour de perception de la taxe provinciale[1] » 14,2 millions de dollars en 2001 et 14,3 millions en 2002) et de « Contributions des ALV [appareils de loterie vidéo] des hippodromes – relance[1] » (27,2 millions de dollars en 2001 et 25,2 millions en 2002).

7.4.4 Dans le second tome de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*, nous avions signalé que, contrairement à la volonté du législateur, la Société n'avait pas tenu d'assemblée annuelle des membres en 2000 ni en 2001. Nous avions également noté que les rapports annuels de l'entité pour les exercices 1999 et 2000, comprenant ses états financiers, avaient été transmis tardivement au ministre des Finances. Par ailleurs, ces deux rapports n'avaient été déposés devant l'Assemblée nationale que le 28 mars 2002. Nous estimions à l'époque que les parlementaires n'avaient pas reçu l'information consignée dans ces documents en temps opportun.

7.4.5 Nos récents travaux font ressortir que ces lacunes perdurent. En effet, le rapport annuel de la Société pour l'exercice 2001, comprenant ses états financiers, n'a été transmis au ministre des Finances qu'en octobre 2002 et il n'a fait l'objet d'aucun dépôt par celui-ci devant l'Assemblée nationale. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002, les états financiers de la Société n'ont été remis au ministre que le 21 août 2003 et le rapport annuel, en novembre 2003 ; quant au dépôt du rapport annuel à l'Assemblée nationale, incluant les états financiers, il a été fait

1. Rubrique extraite des états financiers consolidés de la SONACC au 31 décembre 2002.

Aucune assemblée annuelle depuis quatre ans.

le 9 mars 2004, soit plus de 14 mois après la fin de l'exercice. Enfin, contrairement à ce qui est prescrit par la loi, aucune assemblée annuelle des membres n'a été tenue en 2002 ni en 2003.

7.4.6 Nous sommes donc toujours d'avis que les parlementaires n'ont pu prendre connaissance de la teneur des documents visés en temps opportun.

7.4.7 **Nous avons de nouveau recommandé à la Société de s'assurer, comme il est prescrit par la loi, de tenir une assemblée annuelle des membres et de transmettre au ministre ses états financiers en temps opportun.**

7.4.8 **Commentaires de la Société**

« Nous tenons à souligner que c'est bien malgré nous qu'aucune assemblée annuelle des membres n'a encore été tenue. Pendant plus de trois ans, nous avons tenté d'obtenir l'approbation du ministère des Finances pour le Règlement sur les conditions additionnelles stipulé à l'article 2 de notre loi constitutive. Malgré le fait que les modifications demandées par le ministère des Finances y aient été apportées et nos demandes incessantes, l'approbation de ce règlement n'a jamais été obtenue. Nous avons donc décidé, en désespoir de cause et malgré cette importante lacune, de procéder à la constitution du Comité des membres prévu à la loi. Des sessions d'information ont été données dans tous les hippodromes du Québec par des membres du Conseil d'administration et de l'exécutif de la SONACC. Le sujet a été abordé à de multiples reprises au cours de rencontres tenues avec les exécutifs des associations équines représentant l'ensemble des membres potentiels de la SONACC. Il a été procédé à l'envoi à tous les propriétaires, éleveurs et professionnels du cheval des documents nécessaires à leur enregistrement à titre de membre de la SONACC. Malgré l'accomplissement de toutes ces démarches, seule une infime minorité des intéressés nous a retourné les documents dûment remplis, nous interdisant par le fait même de procéder aux élections requises pour la constitution du Comité des membres prévu par l'article 2 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course*.

« Malgré cette impossibilité, que nous espérons temporaire, de tenir de telles assemblées annuelles de ses membres, la SONACC continuera bien sûr de faire parvenir ses états financiers annuels au ministre des Finances. »

7.4.9 **Réaction aux commentaires de la Société**

L'article 2 de la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* établit qui sont les membres de la SONACC. Nous sommes donc d'avis qu'elle devait tenir des assemblées annuelles des membres en vertu de la *Loi sur les compagnies*. L'exercice du pouvoir réglementaire auquel se réfère la SONACC n'a aucun impact sur l'obligation de tenir une assemblée annuelle des membres.

7.4.10 Commentaires du ministère des Finances

« Le ministère des Finances prend acte des résultats des travaux du Vérificateur général du Québec concernant, notamment, les retards dans les dépôts du rapport annuel de la Société nationale du cheval de course.

« Par ailleurs, le ministère est à revoir la problématique afférente à la Société nationale du cheval de course et, dans l'éventualité où des changements seront apportés, des mesures seront prises afin de remédier aux lacunes identifiées et de faire en sorte que celles-ci ne se reproduisent plus dans l'avenir. »

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME I

Annexe A

Rapport à l'Assemblée nationale concernant la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2003

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	6.7.1
OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM	6.7.3
INTRODUCTION	6.7.8
MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION	6.7.13
EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES	
Restrictions	6.7.14
Engagements à l'égard de trois régimes de retraite	6.7.15
Périmètre comptable	6.7.25
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties	6.7.31
Données financières comparatives	6.7.35
Autres commentaires	
Exclusion d'une entreprise du gouvernement du périmètre comptable	6.7.40
Coûts environnementaux	6.7.50
Provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales	6.7.57
Organisme du gouvernement considéré comme une entreprise	6.7.62
Comparabilité des états financiers consolidés	6.7.66
Application des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public	6.7.71
Application de la méthode de la comptabilité d'exercice aux revenus	6.7.74
Présentation de certains postes sur une base brute	6.7.90
Publication des états financiers consolidés	6.7.95
Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux	6.7.99
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	6.7.111
Annexe – Rapport du Vérificateur général sur les états financiers consolidés du gouvernement du Québec	

Les commentaires du ministère des Finances apparaissent après chacun des sujets traités, sauf en ce qui concerne la Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux, *puisque nous rapportons les commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux.*

Sigles utilisés dans ce rapport

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
RRAPSC	Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels
RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec

AVANT-PROPOS

Vérification menée par

Camille Daigle
Directeur de vérification

Stéphane Armanda
André Boucher
Patrick Dubuc
Nancy Fagnant
Danielle Gastonguay
Yvon Geoffroy
Julie Laflamme
Lucie Pageau
Sonya Pageau
Sylvie Panneton
Guylaine Provençal

Près de 60 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

6.7.1[1] Le présent rapport est déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2003. Ce rapport présente nos commentaires à la suite de la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec. Il complète le rapport de certification des états financiers consolidés du gouvernement qui est joint aux Comptes publics et qui est reproduit en annexe.

6.7.2 Normalement, ces commentaires auraient fait partie du compte rendu sur nos travaux relatifs à la certification de l'information financière, qui forme le chapitre 6 du tome II de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003* déposé le 9 décembre 2003. Cependant, la préparation et la vérification des Comptes publics pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 n'étaient pas encore achevées au moment de mettre sous presse le second tome de notre rapport annuel. Aussi avons-nous dû produire un document distinct afin que les parlementaires puissent prendre connaissance simultanément des états financiers gouvernementaux et de tous nos commentaires en la matière.

OBSERVATIONS DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE PAR INTÉRIM

6.7.3 Les états financiers consolidés constituent un élément essentiel de l'information financière divulguée par le gouvernement. Ils éclairent le lecteur sur la situation d'ensemble des finances publiques et sur la performance enregistrée à cet égard pour la période visée. Ce sont les seuls documents de cette nature dûment certifiés et qui, par le fait même, jouissent d'une crédibilité additionnelle.

6.7.4 Lors de la préparation des états financiers, l'objectif est de maintenir un équilibre approprié entre une information pertinente, fiable, comparable, compréhensible et clairement présentée afin que ceux-ci satisfassent aux attentes des utilisateurs. Je dois ultérieurement m'assurer que le gouvernement a réalisé un compromis acceptable entre ces qualités. De cette manière, je contribue à maximiser l'utilité des données consignées dans ces documents.

6.7.5 C'est dans cette perspective que je recommande au gouvernement de suivre l'ensemble des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) et de produire ses états financiers consolidés plus tôt. Malgré tous les gestes accomplis par les responsables depuis quelques années pour se conformer à ces recommandations, des sujets importants demeurent en suspens. Dans le présent rapport, je précise et commente les modifications qui devraient être apportées à brève échéance.

1. Les paragraphes 6.1.1 à 6.6.6 constituent le chapitre 6 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*.

6.7.6 Par ailleurs, à l'occasion du dépôt du budget en juin 2003, le ministre des Finances a pris deux engagements qui témoignent de la volonté du gouvernement d'améliorer la qualité et l'utilité de ses états financiers. Ainsi, il se propose de :

- rendre publics, dès 2003-2004, les états financiers consolidés du gouvernement dans un délai maximum de six mois après la fin de l'année financière ;
- mettre en place, en 2004-2005, les mécanismes favorisant l'inclusion des résultats financiers des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux dans ceux du gouvernement en vue de présenter un portrait complet de la situation financière de l'État.

6.7.7 Ces engagements constituent certes un pas dans la bonne direction. Toutefois, j'incite les intéressés à redoubler d'ardeur afin d'en arriver à une application complète des normes du CCSP en vigueur.

INTRODUCTION

6.7.8 Les Comptes publics sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances. Selon la *Loi sur l'administration financière*, le ministre des Finances doit présenter les Comptes publics à l'Assemblée nationale au plus tard le 31 décembre suivant la fin de l'année financière ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

6.7.9 Le Vérificateur général vérifie les états financiers consolidés du gouvernement qui sont inclus dans les Comptes publics. Ces états financiers sont dressés d'après les conventions comptables proposées par le ministre des Finances et adoptées par le Conseil du trésor, conformément à la *Loi sur l'administration financière*.

6.7.10 La vérification des états financiers consolidés du gouvernement s'effectue selon des normes reconnues. Elle comporte des sondages des divers éléments à l'appui des données financières et autres informations ainsi qu'une évaluation des conventions comptables utilisées et des estimations financières produites par le gouvernement. En outre, les états financiers donnent lieu à une appréciation de leur présentation d'ensemble de la part du Vérificateur général.

6.7.11 Comme il est établi dans la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Lorsque le Vérificateur général constate une dérogation aux conventions comptables adoptées par le gouvernement, qu'il considère que ces conventions ne sont pas appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit, pour respecter les normes de vérification généralement reconnues du Canada, formuler une restriction dans son rapport du vérificateur.

6.7.12 Le présent document explique les éléments qui ont fait l'objet d'une restriction dans le rapport de vérification sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003. Il contient également d'autres

commentaires ou des déficiences jugées suffisamment importantes pour en informer les membres de l'Assemblée nationale. De plus, il traite de sujets connexes, comme l'application des normes du CCSP et la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux*. Enfin, nous faisons le point sur l'état des recommandations que nous avons formulées l'an dernier à la suite de la vérification des états financiers consolidés au 31 mars 2002.

MANDAT ET PORTÉE DE NOTRE VÉRIFICATION

6.7.13 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2003.

EXPOSÉ DES CONSTATATIONS, RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES

Restrictions

6.7.14 L'opinion que nous exprimons sur les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 comporte trois restrictions, qui sont expliquées ci-après.

Engagements à l'égard de trois régimes de retraite

6.7.15 À la suite des vérifications effectuées depuis l'année financière terminée le 31 mars 1999, nous avons recommandé au gouvernement de reconnaître clairement en note le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage du coût du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et de celui du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), comme il est prévu dans les lois concernées. Relativement aux états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2001, nous faisions la même recommandation au gouvernement en ce qui a trait au Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE), lequel est entré en vigueur le 1er janvier 2001.

6.7.16 Comme c'était le cas pour les années financières précédentes, le gouvernement ne reconnaît pas clairement, dans ses états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2003, avoir contracté des engagements pour le financement des régimes signalés au paragraphe précédent. En effet, il n'indique pas dans la note 5 de ses états financiers que les engagements auxquels il fait référence découlent du partage de la cotisation annuelle établi en fonction des dispositions législatives de ces régimes et des conventions collectives qu'il a négociées. À notre avis, le gouvernement a, dans les faits, pris de tels engagements

se chiffrant à 33 390 millions de dollars au 31 décembre 2002 (31 décembre 2001 : 37 049 millions). Relativement à ces engagements, 24 063 millions de dollars sont comptabilisés à titre de passif au 31 mars 2003 (31 mars 2002 : 22 166 millions).

6.7.17 Le gouvernement calcule son passif conformément aux normes émises par l'ICCA. Le montant comptabilisé au 31 mars 2003 pour ce qui est du service régulier du RREGOP et du RRPE, excluant dans ce dernier cas celui de l'administration supérieure, s'élève à 23 458 millions de dollars (31 mars 2002 : 21 548 millions) ; le montant comptabilisé pour le RRAPSC est de 605 millions de dollars au 31 mars 2003 (31 mars 2002 : 618 millions). Pour ces trois régimes, le passif inscrit au 31 mars 2003 atteint donc 24 063 millions de dollars (31 mars 2002 : 22 166 millions).

6.7.18 Comme nous l'avions mentionné dans nos commentaires relatifs aux états financiers des années financières précédentes, ces régimes sont à coûts partagés, c'est-à-dire que leur coût respectif, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé entre l'employeur et les participants dans des proportions préétablies.

6.7.19 En ce qui concerne le RREGOP et le RRPE, ce partage de la cotisation crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement de chacun des régimes, engagement dont le montant correspond à la valeur marchande des caisses qu'il aurait constituées s'il avait versé ses cotisations depuis 1973 – soit depuis le début du RREGOP – sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants de chacun de ces régimes. Au 31 décembre 2002, la valeur marchande de cette caisse quant au RREGOP et au RRPE était estimée à 32 677 millions de dollars (31 décembre 2001 : 36 282 millions).

6.7.20 Les engagements pour le RRAPSC se rapportent eux aussi à la caisse qui aurait été constituée par le gouvernement s'il avait versé ses cotisations à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ). La valeur comptable de cette caisse se chiffrait à 324 millions de dollars au 31 décembre 2002 (31 décembre 2001 : 350 millions). Il faut ajouter à cette première somme la valeur comptable de la caisse que les participants auraient amassée s'ils avaient déposé leurs cotisations à la CDPQ plutôt que dans le Fonds consolidé du revenu ; ces dépôts représentaient 389 millions de dollars au 31 décembre 2002 (31 décembre 2001 : 417 millions). Les engagements du gouvernement au 31 décembre 2002 relativement au RRAPSC totalisaient donc 713 millions de dollars (31 décembre 2001 : 767 millions).

6.7.21 Depuis le début du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances considère que le gouvernement a des engagements au regard de ces régimes. Ces engagements correspondent aux caisses qu'il aurait constituées s'il avait versé ses cotisations sur les mêmes bases que celles utilisées pour déterminer les caisses des employés ; dans le cas du RRAPSC, les cotisations des employés, qui sont déposées dans le Fonds consolidé du revenu, doivent être également prises en compte. Dans les notes complémentaires accompagnant les états financiers de chacun de ces

régimes pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002, la Commission présente les engagements du gouvernement en prenant comme point de départ le partage de la cotisation annuelle.

6.7.22 Nous sommes encore d'avis que le gouvernement devrait reconnaître clairement, dans ses états financiers, avoir contracté des engagements pour le financement du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC. Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette, les déficits cumulés et le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2003, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.

6.7.23 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de reconnaître clairement en note, dans ses états financiers, le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage des coûts respectifs du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC prévu par les lois concernées.**

6.7.24 Commentaires du ministère des Finances

« L'engagement du gouvernement à l'égard du Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) et du Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) est d'assumer la moitié des prestations de retraite des participants pour le service qu'ils ont effectué à partir du 1er juillet 1982 et 7/12 des prestations pour le service effectué avant cette date. Dans le cas du Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC), le gouvernement assume 46 p.cent des prestations de retraite des participants.

« La valeur de cet engagement est établie par les actuaires de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) en utilisant la méthode de répartition des prestations au prorata des services et en prenant notamment en considération les hypothèses de nature économique les plus probables établies par le gouvernement. Cette évaluation permet de déterminer, à la date des états financiers, la valeur présente des prestations de retraite que le gouvernement aura à payer, dans le futur, pour le service effectué par ses employés à cette date.

« En vertu des conventions comptables du gouvernement, et ce, depuis 1987-1988, ce sont les résultats de cette évaluation qui sont utilisés aux fins de la comptabilisation de la charge annuelle à inscrire aux dépenses du gouvernement ainsi que du montant qui doit apparaître à son passif. Cette façon de faire est aussi conforme aux recommandations de l'ICCA pour la comptabilisation des régimes de retraite du secteur public, ce que reconnaît le Vérificateur général.

« Par ailleurs, les actuaires de la CARRA effectuent des évaluations actuarielles aux fins de financement, c'est-à-dire pour établir les taux de cotisation des régimes. Pour les fins de ces évaluations, ils utilisent une méthode et des hypothèses économiques plus conservatrices que celles utilisées pour les évaluations aux fins de comptabilisation.

« L'écart entre les résultats de l'évaluation actuarielle aux fins de financement et celle aux fins de comptabilisation découle donc du fait que les méthodes actuarielles et les

hypothèses économiques sont différentes. Il s'agit d'une somme non exigible qui n'a pas à être comptabilisée au passif du gouvernement, ce que reconnaît également le Vérificateur général. Par souci de transparence, l'information concernant l'évaluation actuarielle aux fins de financement de chacun des trois régimes est complètement divulguée à la note 5 des états financiers du gouvernement.

« Le gouvernement est convaincu que ses états financiers et les notes complémentaires divulguent une information complète sur ses engagements à l'égard des régimes de retraite des secteurs public et parapublic et respectent intégralement les normes de l'ICCA qui tiennent compte des différences dans les méthodes d'évaluation mentionnées précédemment. »

Périmètre comptable

6.7.25 Selon le CCSP, le périmètre comptable d'un gouvernement doit englober les organismes qui sont sous le contrôle de ce dernier. Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte.

6.7.26 Nous sommes d'avis que les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux sont sous le contrôle du gouvernement du Québec et que, par conséquent, elles devraient être incluses dans son périmètre comptable. Il s'ensuit notamment que les comptes de la Corporation d'hébergement du Québec et ceux de Financement-Québec devraient être homogénéisés et combinés ligne par ligne au lieu d'être comptabilisés à la valeur de consolidation modifiée. En effet, il conviendrait de considérer ces deux entités comme des organismes du gouvernement puisqu'elles font affaire principalement avec celles des réseaux.

6.7.27 Les états financiers consolidés du gouvernement incluent les subventions reliées au fonctionnement et à l'investissement des deux réseaux. Ils présentent en note les engagements pour le financement de leurs dépenses en capital. Cependant, cette information est insuffisante pour connaître avec exactitude la santé financière des entités concernées. Puisque le gouvernement n'a pas procédé à l'analyse des répercussions financières qu'aurait leur intégration dans son périmètre comptable, nous n'avons pu en déterminer les effets sur les états financiers consolidés au 31 mars 2003.

6.7.28 Enfin, il importe de rappeler que, dans son Discours sur le budget du 12 juin dernier, le ministre des Finances s'est engagé à mettre en place, dès 2004-2005, les mécanismes requis en vue de favoriser l'inclusion des résultats financiers des réseaux dans ceux du gouvernement.

6.7.29 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux. Dans cette perspective,

nous lui avons également recommandé de revoir la méthode de comptabilisation retenue pour inclure les comptes de la Corporation d'hébergement du Québec et ceux de Financement-Québec dans ses états financiers.

6.7.30 Commentaires du ministère des Finances

« Dans ce dossier complexe, le gouvernement a retenu une approche prudente par étape. Ainsi, il a pris l'engagement lors du dernier Discours sur le budget de publier de l'information sur la situation financière des réseaux en note aux états financiers du gouvernement pour l'exercice terminé le 31 mars 2004, ce qui augmentera la qualité de l'information présentée à la population. Cette note présentera les surplus ou les déficits annuels et cumulés des deux réseaux. Ainsi, elle complétera l'information financière qui est déjà présentée aux Comptes publics.

« En effet, les états financiers du gouvernement incluent déjà les dépenses de programmes reliées à ces réseaux ainsi que les engagements du gouvernement pour le financement de leurs dépenses en capital. Nous pouvons notamment ajouter à cette liste les coûts et le passif reliés aux régimes de retraite des employés de ces réseaux, les avances et les actifs liés à l'acquisition d'immobilisations par les réseaux ainsi que les dettes et les provisions reliées au financement de ces dernières. Les dépenses de transfert par supercatégories et catégories sont aussi présentées sommairement, de sorte que nous y retrouvons la rémunération, le fonctionnement, le capital, les intérêts et le support. De plus, le volume 2 des Comptes publics présente de façon détaillée ces dépenses de transfert aux réseaux. »

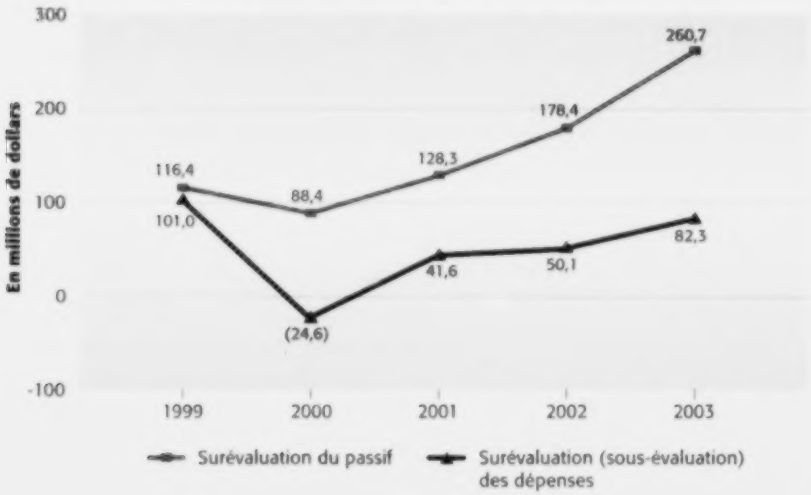
Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

6.7.31 Les obligations découlant des garanties d'emprunt et autres interventions financières garanties sont comptabilisées au passif lorsqu'une perte est probable. La variation annuelle de cette provision est portée aux dépenses.

6.7.32 La provision pour pertes sur les interventions financières garanties comptabilisée par le gouvernement n'est pas adéquate. Ce dernier applique des taux de provision par catégories de garanties d'emprunt au lieu d'analyser à la pièce chacun des emprunts garantis et de les répartir dans des classes de risques, comme le fait Investissement Québec. Nous considérons que la méthode retenue par cet organisme est rigoureuse ; elle aboutit en effet à des résultats adéquats et permet de couvrir les risques. Au 31 mars 2003, le gouvernement a établi le compte de passif concernant cette provision à 606,1 millions de dollars relativement aux garanties qu'il a accordées par l'entremise d'Investissement Québec qui, de son côté, l'a évalué à 345,4 millions. Nous sommes d'avis que le gouvernement a inscrit en trop à ce compte un montant de 260,7 millions de dollars. Ainsi, les dépenses et le déficit sont surévalués de 82,3 millions de dollars. Le graphique 1 illustre l'évolution des écarts relatifs à la provision pour pertes sur les interventions financières garanties au cours des cinq dernières années.

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DES ÉCARTS RELATIFS À LA PROVISION POUR PERTES SUR LES INTERVENTIONS FINANCIÈRES GARANTIES (au 31 mars)



6.7.33 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement d'utiliser une méthode appropriée pour calculer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.

6.7.34 Commentaires du ministère des Finances

« Il s'agit du même commentaire de la part du Vérificateur général que celui formulé au cours des dernières années. La position du gouvernement demeure la même. En effet, depuis 1995-1996, l'estimation des pertes probables découlant des interventions financières garanties du gouvernement s'appuie sur une méthode suivie rigoureusement d'année en année pour en assurer la continuité, laquelle tient compte de l'expérience passée, du volume des garanties émises et des pertes de capital anticipées pour de telles interventions financières.

« Cette méthode prudente permet d'imputer aux états financiers du gouvernement, dès la prise de décision, le coût inhérent à l'aide financière accordée par le gouvernement, soit les pertes anticipées à l'égard du programme ou de l'aide financière concernée, sensibilisant ainsi les décideurs au coût de leur décision. »

Données financières comparatives

6.7.35 Pendant plusieurs années, l'Agence des douanes et du revenu du Canada[2] a versé à quatre provinces, autres que le Québec, des sommes en trop au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette erreur a également occasionné des paiements de péréquation trop élevés de la part du gouvernement fédéral. À la suite de discussions avec les intéressés, celui-ci a déterminé le montant des

2. Le 12 décembre 2003, l'Agence des douanes et du revenu du Canada est devenue l'Agence du revenu du Canada.

versements excédentaires et le rythme de leur récupération. C'est ainsi qu'il a prélevé en 2002-2003, à même les paiements de péréquation destinés au Québec, 215 millions de dollars relativement aux transferts indus effectués en 2001-2002.

6.7.36 Le gouvernement du Québec a traité de manière rétroactive cette opération et imputé 215 millions de dollars à la dette nette au début de 2001-2002. Puisque ce fait concernait l'année financière terminée le 31 mars 2002, les sommes en cause auraient dû être portées en diminution des revenus de cette même année, comme le recommande le CCSP. Ainsi, les revenus de transfert du gouvernement du Canada de 2001-2002, présentés pour comparaison dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement de 2002-2003, auraient dû être diminués de 215 millions de dollars. De plus, le déficit de 2001-2002, qui se chiffrait à 928 millions de dollars, n'a pas changé, alors qu'il aurait dû s'élever à 1 143 millions.

6.7.37 En fin de compte, les données financières comparatives figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement de 2002-2003 ne prennent pas en considération les effets liés à la correction de l'erreur concernant les paiements de péréquation. Or, la comparaison des chiffres d'une année financière donnée avec ceux de l'année précédente livre une information primordiale. En effet, un tel exercice permet aux utilisateurs des états financiers de dégager les tendances relatives à la situation financière du gouvernement et, éventuellement, de quantifier leur ampleur; il contribue également à suivre l'évolution de celle-ci. Ayant choisi d'ajouter 215 millions de dollars à la dette nette au début de 2001-2002, le gouvernement n'a pas modifié les résultats de cette année financière. En plus de n'être pas conforme aux recommandations du CCSP, cette façon de faire rend plus difficile l'analyse des données visées au fil du temps.

6.7.38 Nous avons recommandé au gouvernement de modifier les données financières comparatives de 2001-2002 figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement pour l'année financière terminée le 31 mars 2003 relativement aux transferts trop élevés encaissés en 2001-2002 en matière de péréquation.

6.7.39 Commentaires du ministère des Finances

« Le gouvernement fédéral a annoncé le 4 septembre 2002 qu'il ne ferait aucune récupération de paiements de péréquation versés au Québec à la suite de l'ajustement des revenus fiscaux des provinces des années 1997 à 1999.

« De plus, le gouvernement fédéral a précisé qu'il ferait des ajustements de péréquation relatifs à l'exercice 2000 et subséquents. De fait, il a récupéré, en février 2003, 215 millions de dollars relativement à l'année 2001-2002. Le gouvernement a donc été dans l'obligation de comptabiliser l'erreur du fédéral dans ses états financiers en redressant ses déficits cumulés du début de 2001-2002. »

Autres commentaires

Exclusion d'une entreprise du gouvernement du périmètre comptable

6.7.40 Au cours de la dernière année financière, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* a été modifiée, apportant des changements en ce qui a trait à la gouverne de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Le CCSP a également revu la définition du périmètre comptable d'un gouvernement. Seules les entités contrôlées par ce dernier doivent y être incluses. La nouvelle norme précise les facteurs à prendre en considération pour déterminer si le contrôle existe ou non aux fins de l'information financière.

6.7.41 Le réexamen de la situation de la CSST, à la lumière de ces nouveaux éléments, démontre que le gouvernement ne la contrôle plus : il n'exerce plus un pouvoir suffisamment important pour orienter les politiques financières et administratives de cette entité. Ainsi, le gouvernement n'est pas le propriétaire de la CSST, ne peut disposer de ses actifs ou décider de leur utilisation, pas plus qu'il n'a le pouvoir unilatéral de la dissoudre. De surcroît, il ne nomme pas unilatéralement une majorité des membres du conseil d'administration, qui sont choisis parmi les candidatures proposées par les associations patronales et syndicales les plus représentatives.

6.7.42 La même conclusion s'applique au Fonds de la santé et de la sécurité du travail, administré par la CSST.

6.7.43 Par conséquent, ces deux entités sont exclues du périmètre comptable du gouvernement pour ce qui est de ses états financiers consolidés au 31 mars 2003 parce qu'elles ne sont pas contrôlées par ce dernier.

6.7.44 Par ailleurs, lorsqu'un gouvernement applique pour la première fois une recommandation du CCSP – à moins de mention particulière dans la norme –, il est autorisé à le faire de manière prospective ou rétroactive. Selon la première méthode, l'effet de la modification s'applique aux résultats de l'année financière en cours. Selon la deuxième, il touche ceux des années financières antérieures et l'écart est incorporé à la dette nette.

6.7.45 Dans le cadre de la dernière réforme comptable, en mars 1998, le gouvernement a appliqué pour la première fois la norme du CCSP alors en vigueur concernant son périmètre comptable ; à ce moment, il a choisi de le faire rétroactivement. Il y a donc inclus la CSST à titre d'entreprise en portant son déficit accumulé à la dette nette. Cette solution était appropriée, car elle évitait que les résultats de l'année en cours soient altérés par les déficits annuels antérieurs au 31 mars 1998 de l'entité, totalisant 2,3 milliards de dollars.

6.7.46 Contrairement à ce qu'il a fait cette année, le gouvernement a toujours retenu la méthode rétroactive au cours de la dernière décennie lorsqu'il a appliqué une norme du CCSP pour la première fois. De plus, durant cette période, il a toujours procédé de cette façon lorsqu'il a modifié ses conventions comptables. À notre avis, l'utilisation de la méthode rétroactive pour exclure la CSST et le Fonds de la santé et de la sécurité du travail de son périmètre comptable aurait amélioré la comparaison avec les données de l'année antérieure. Ainsi, le déficit accumulé de 680 millions de dollars de la CSST aurait été radié des livres du gouvernement et ajouté quand même à la dette nette, sans toutefois influer sur les résultats de l'année financière terminée le 31 mars 2003.

6.7.47 Précisons que les excédents annuels réalisés par la CSST depuis la réforme comptable lui ont permis, tout en respectant les normes du CCSP, de réduire son déficit accumulé. Celui-ci est passé de 2,3 milliards de dollars à 680 millions au 1er avril 2002. Nous convenons que les normes du CCSP autorisaient le gouvernement à retenir la méthode prospective. Sur cette base, il a rayé de ses livres ce solde en créant un revenu de 680 millions de dollars, qui a réduit d'autant le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2003.

6.7.48 Nous avons recommandé au gouvernement, lorsqu'il applique pour la première fois une norme du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public, de toujours utiliser la méthode rétroactive.

6.7.49 Commentaires du ministère des Finances

« En décembre 2002, le gouvernement a modifié la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*. Cette nouvelle loi visait à accroître l'autonomie de la CSST sur la gestion de ses ressources et à transférer les biens et les obligations du régime dans une fiducie. Ces modifications législatives donnaient suite aux demandes répétées de la CSST et s'inscrivaient dans la révision du cadre de gestion du gouvernement, qui favorise l'imputabilité.

« En fonction des conventions comptables du gouvernement, l'évaluation du statut de la CSST et du Fonds de la santé et de la sécurité du travail, à la lumière de la nouvelle loi, nous a permis de conclure que, le 1er janvier 2003, ces entités ne faisaient pas partie du périmètre comptable du gouvernement. Par souci de transparence, le gouvernement a tenu à divulguer, par voie de note à l'annexe 9, toute l'information relative à la modification du statut de la CSST.

« Le changement de statut de la CSST suite à l'adoption de la nouvelle loi est survenu au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2003. Le gouvernement a donc dû comptabiliser, sur la base de ses conventions comptables, l'impact de cette décision dans l'exercice au cours duquel elle est survenue, soit dans l'exercice terminé le 31 mars 2003, conformément aux recommandations du CCSP. »

Coûts environnementaux

6.7.50 Nous avons poursuivi notre vérification sur les coûts environnementaux en vue de porter un jugement plus précis sur la capacité du gouvernement à les cerner, à en évaluer l'ampleur et à les présenter adéquatement dans ses états financiers. Dans cette perspective, nous avons ciblé les ministères les plus susceptibles d'avoir des coûts environnementaux importants, soit le ministère de l'Environnement, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs ainsi que le ministère des Transports. Afin d'alimenter notre réflexion, nous nous sommes inspirés des travaux faits en la matière par le gouvernement fédéral et les autres provinces canadiennes.

6.7.51 Force est de conclure que nos recommandations de l'an dernier sont demeurées lettre morte. Mis à part le secteur des mines – qui relève du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs –, les ministères manquent d'information pour tracer un portrait des coûts environnementaux dont ils pourraient avoir la responsabilité et qui donneraient lieu à un passif. Dans les faits, aucun montant n'est comptabilisé à cet égard.

6.7.52 Malgré la complexité de la question, le gouvernement n'a toujours pas communiqué d'exigences particulières aux ministères et organismes pour amener ces derniers à recenser l'ensemble des situations susceptibles d'entraîner de tels coûts et à établir la responsabilité gouvernementale y afférente. Par conséquent, il ne dispose pas d'un répertoire complet des sites contaminés qu'il lui incombe d'assainir et il ignore les risques que représentent ces sites ainsi que les coûts de décontamination s'y rattachant.

6.7.53 Le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs a néanmoins inventorié des sites miniers abandonnés dont le gouvernement devra restaurer les sols. Nous estimons que le coût minimum pour procéder à cette restauration est d'environ 67 millions de dollars. Le passif et la dette nette sont donc sous-évalués d'autant.

6.7.54 Présentement, le Québec ne figure pas parmi les chefs de file des gouvernements canadien et provinciaux quant à la détermination et à la constatation des coûts environnementaux.

6.7.55 Nous avons recommandé au gouvernement

- **de fournir des directives précises aux ministères et aux organismes en ce qui a trait aux passifs environnementaux afin qu'ils puissent cerner les coûts visés, déterminer la responsabilité gouvernementale à leur égard, les évaluer et les comptabiliser, le cas échéant ;**
- **de se doter d'un système pour connaître les coûts environnementaux qu'il doit prendre en charge ;**
- **de comptabiliser les coûts environnementaux qui répondent aux critères d'un passif et de donner par voie de note un portrait complet des obligations du gouvernement concernant ces coûts.**

6.7.56 Commentaires du ministère des Finances

« Dans le cadre de la préparation des états financiers du gouvernement, le ministère des Finances a émis des directives pour que les ministères et les organismes comptabilisent tous ses passifs et frais à payer qui découlent de l'application des lois et programmes en vigueur au 31 mars 2003, ce qui inclut tout passif environnemental que le gouvernement doit assumer en vertu de ces derniers. Ainsi, le ministère considère que tous les passifs et frais à payer à être comptabilisés au 31 mars 2003 l'ont été conformément aux conventions comptables du gouvernement.

« De plus, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs poursuit ses démarches, tel que cela avait été mentionné au Vérificateur général, afin de partager avec ses partenaires potentiels le financement associé à la décontamination des sites. »

Provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales

6.7.57 La provision pour créances douteuses du ministère du Revenu est encore surévaluée de 37,2 millions de dollars au 31 mars 2003 (31 mars 2002 : 64,5 millions) alors que le déficit est sous-évalué de 27,3 millions pour l'année financière terminée à cette date (31 mars 2002 : 147,5 millions). Le tableau 1 présente le détail de ces inexactitudes.

TABLEAU 1

SURÉVALUATION DE LA PROVISION POUR CRÉANCES DOUTEUSES ET SOUS-ÉVALUATION DU DÉFICIT AU 31 MARS 2003 (en millions de dollars)

	Surévaluation (sous-évaluation) de la provision pour créances douteuses	Sous-évaluation du déficit de l'exercice
Provision globale	39,8	–
Provision sur les comptes débiteurs	(2,6)	27,3
Total	**37,2**	**27,3**

6.7.58 D'une part, une provision globale est ajoutée à la provision pour créances douteuses, cette dernière étant déterminée à partir d'une analyse statistique des dossiers. Comme il est mentionné dans nos précédents rapports, nous estimons que cette provision globale est injustifiée depuis sa création, en 1998. Le tableau 2 illustre ses variations annuelles de même que son solde à la fin de chaque année financière.

TABLEAU 2

ÉVOLUTION DU SOLDE DE LA PROVISION GLOBALE POUR CRÉANCES DOUTEUSES
(en millions de dollars)

	Augmentation (diminution)	Solde au 31 mars
1997-1998	150,0	150,0
1998-1999	50,0	200,0
1999-2000	(23,2)	176,8
2000-2001	43,0	219,8
2001-2002	(180,0)	39,8
2002-2003	**–**	**39,8**

6.7.59 D'autre part, le ministère du Revenu a continué à déterminer la provision pour créances douteuses en fonction des comptes débiteurs comptabilisés au 31 décembre au lieu du 31 mars. Pour 2002-2003, cette pratique a pour effet de sous-évaluer le déficit de 27,3 millions de dollars, étant donné qu'au 31 mars 2002, la provision en cause était surévaluée de 24,7 millions.

6.7.60 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de corriger la provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales.

6.7.61 Commentaires du ministère des Finances

« Les normes comptables stipulent que le gouvernement est responsable d'établir ses propres estimations. Bien que le Vérificateur général commente ce sujet depuis plusieurs années, le gouvernement continue d'appliquer la même méthode qu'au cours des années antérieures.

« Les divers intervenants ministériels considèrent que cette façon de faire permet d'établir un montant de provision qui reflète ainsi mieux la réalité.

« Finalement, tel qu'indiqué à l'annexe 8 des Comptes publics 2002-2003, la provision pour créances douteuses est passée de 904 millions de dollars en 2001-2002 à 771 millions de dollars en 2002-2003, maintenant le taux moyen de provision par rapport aux débiteurs à 11 p. cent. »

Organisme du gouvernement considéré comme une entreprise

6.7.62 La Société des établissements de plein air du Québec ne répond pas à la définition d'une entreprise publique selon les critères du CCSP. En effet, elle ne peut poursuivre ses activités et faire face à ses dettes sans l'aide du gouvernement, comme le montre le tableau 3. Dans ces circonstances, il conviendrait de la considérer plutôt comme un organisme du gouvernement.

6.7.63 Le fait d'avoir comptabilisé les données de l'organisme comme s'il s'agissait d'une entreprise a entraîné une sous-évaluation des revenus, des dépenses, du passif, de la dette nette et des immobilisations de 71,9, 57,6, 36,7, 64,4 et 135,3 millions de dollars respectivement. Les avoirs financiers et le déficit annuel sont quant à eux surévalués respectivement de 27,7 et de 14,3 millions de dollars.

TABLEAU 3

AIDE FINANCIÈRE VERSÉE À LA SOCIÉTÉ DES ÉTABLISSEMENTS DE PLEIN AIR DU QUÉBEC PAR LE GOUVERNEMENT (en milliers de dollars)

	Bénéfice net (perte nette)	Subventions
1997-1998	14	3119
1998-1999	6586	13990
1999-2000	11116	38163
2000-2001	(1260)	43965
2001-2002	3710	20281
2002-2003	**2204**	**20528**

6.7.64 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de s'assurer que la consolidation de la Société des établissements de plein air du Québec soit faite selon les normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.**

6.7.65 **Commentaires du ministère des Finances**

« Cette société a depuis le tout début de son incorporation le statut d'entreprise commerciale et, à cet effet, elle a été dotée des outils nécessaires pour assurer son autonomie financière à l'égard de l'exploitation d'installations à vocation récréative et touristique sur le territoire québécois.

« Bien que, dans le passé, le gouvernement soit intervenu à quelques reprises pour soutenir sa situation financière, la SEPAQ demeure une société à vocation commerciale en bonne santé financière.

« La SEPAQ contrôle très bien l'ensemble des activités récréotouristiques sur le territoire québécois. Ses résultats d'opération peuvent varier quelque peu d'une année à l'autre dépendant de la conjoncture économique, mais la Société intervient en temps opportun afin de régulariser la situation. »

Comparabilité des états financiers consolidés

6.7.66 L'an dernier, nous avions recommandé au gouvernement de veiller à ce que ses entreprises appliquent de façon continue leurs conventions comptables. À nouveau, en 2002, une entreprise du gouvernement, soit la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), a modifié une de ses conventions comptables tandis qu'elle avait effectué en 2001 des révisions d'estimations comptables sur le même sujet.

6.7.67 Ces changements, qui sont expliqués dans le chapitre 7 du premier tome de notre *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*, ont eu une incidence sur les états financiers consolidés du gouvernement, car les opérations de la SAAQ y sont

enregistrées en considérant cette entité comme une entreprise du gouvernement. Ainsi, les modifications d'estimations comptables faites en 2001 ont eu pour effet de réduire le déficit du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2002 de 197 millions de dollars et d'augmenter d'autant le compte « Participation dans les entreprises du gouvernement ». Quant à la modification apportée par l'entité en 2002, elle a eu pour effet de diminuer ce même compte de 259 millions de dollars au 31 mars 2003 et d'abaisser de 104 millions le déficit pour l'année financière terminée à cette date.

6.7.68 Même si ces changements successifs ont été effectués en conformité avec les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada, ils augmentent le risque de confusion quant à l'interprétation des données présentées dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement et dans l'état consolidé de la situation financière du gouvernement. En outre, ils nuisent grandement à la comparabilité de l'information publiée à cet égard. En effet, les résultats de la SAAQ pour l'exercice terminé le 31 décembre 2001 présentés pour comparaison dans les états financiers consolidés du gouvernement n'ont pas été redressés afin de tenir compte de la modification comptable rétroactive effectuée en 2002.

6.7.69 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de veiller à ce que ses entreprises appliquent de façon continue leurs conventions comptables.

6.7.70 Commentaires du ministère des Finances

« Tel que le mentionne le Vérificateur général, la modification de conventions comptables apportée en 2002 ainsi que la révision d'estimations réalisée en 2001 par la SAAQ ont été effectuées en conformité avec les principes comptables généralement reconnus du Canada.

« Les résultats de la SAAQ sont inclus dans ceux du gouvernement et pour éliminer toute confusion et par souci de transparence, le gouvernement a tenu à divulguer par voie de note, à l'annexe 9, toute l'information relative aux modifications apportées par la SAAQ. »

Application des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public

6.7.71 Le *Manuel de l'ICCA* pour le secteur privé définit les PCGR comme étant l'ensemble des principes généraux et conventions d'application générale ainsi que des règles et procédures qui déterminent quelles sont les pratiques comptables reconnues à un moment donné dans le temps.

6.7.72 Dans le secteur public, le *Manuel du CCSP* est le document de référence pour les préparateurs des états financiers des gouvernements et leurs vérificateurs. Les recommandations, les directives et les notes qu'il renferme sont la source première des PCGR propres à ce secteur, lesquels représentent la meilleure base pour préparer les états financiers des gouvernements. Par son mode de fonctionnement,

le CCSP vise à assurer la neutralité de ses normes. Quatre vérificateurs législatifs du Canada affirment dans leur rapport sur les états financiers de leur gouvernement que ceux-ci sont dressés conformément aux PCGR qui leur sont applicables.

6.7.73 Au Québec, quelques-unes des conventions comptables retenues par le gouvernement s'éloignent des normes comptables pour le secteur public, une situation qui ne favorise pas la comparabilité de ses états financiers avec ceux des autres provinces. L'application intégrale de ces normes entraînerait notamment l'utilisation de la comptabilité d'exercice pour l'ensemble des revenus. Dans la présente section, nous commentons de façon détaillée nos préoccupations concernant l'application systématique de cette méthode et la présentation de certains postes sur une base brute.

Application de la méthode de la comptabilité d'exercice aux revenus

6.7.74 Si l'on se reporte aux normes du CCSP, les revenus de l'État doivent être enregistrés selon la comptabilité d'exercice. Cette méthode exige que les revenus soient constatés dans l'année financière au cours de laquelle ont lieu les opérations ou les faits dont ils découlent. Elle élimine les distorsions éventuelles quant à l'enregistrement des revenus, distorsions attribuables à l'écart entre le moment où ils sont générés et celui où ils sont encaissés ou remboursés.

6.7.75 Les normes permettent aussi de comptabiliser au moment de la réception des fonds les éléments qu'il serait trop difficile de mesurer avant que les fonds soient reçus. Or, compte tenu de l'existence de méthodes d'estimation fiables, nous sommes d'avis que le gouvernement devrait revoir ses conventions comptables de façon à se conformer entièrement à la recommandation du CCSP relative à la comptabilité d'exercice. Pour la cinquième année consécutive, nous incitons le gouvernement à constater tous ses revenus en usant de cette méthode. Les principaux revenus dont la comptabilisation est inadéquate sont ceux provenant des impôts sur le revenu et les biens, des taxes à la consommation et des transferts fédéraux. La question concerne aussi le remboursement de transferts du gouvernement du Canada liés à l'allocation aux jeunes.

Impôts sur le revenu et les biens et taxes à la consommation

6.7.76 Les impôts sur le revenu et les biens ainsi que les taxes à la consommation sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle les fonds sont reçus. Les avis de cotisation et les comptes émis avant la fin de l'année financière sont également portés à ces revenus. Ainsi, les revenus fiscaux peuvent fluctuer sensiblement d'une année financière à l'autre en raison du rythme de traitement des déclarations et des autres documents y afférents.

6.7.77 Pour l'essentiel, le gouvernement tire ses revenus en matière d'impôts sur le revenu et les biens des sommes retenues à la source par les employeurs ainsi que des acomptes provisionnels versés par les particuliers et les sociétés. Quant aux taxes à la consommation, elles lui sont remises par les mandataires enregistrés au ministère du Revenu.

6.7.78 L'examen des pratiques des autres gouvernements canadiens démontre qu'il est possible, au prix d'un effort raisonnable, de procéder à des estimations permettant d'appliquer la comptabilité d'exercice aux revenus fiscaux.

Transferts du gouvernement du Canada

6.7.79 La plupart (85 p. cent) des revenus provenant du gouvernement du Canada ont trait à la péréquation et au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Ces revenus sont inscrits selon la méthode de la comptabilité de caisse, c'est-à-dire qu'ils sont constatés au moment où ils font l'objet d'un encaissement.

6.7.80 Le gouvernement fédéral établit provisoirement, avant le début de chaque année financière, le montant qui sera versé aux provinces pour l'année à titre de péréquation. Cette première estimation est sujette à plusieurs révisions et à un calcul final, le tout ne devant pas dépasser un délai de 30 mois après la fin de l'année financière concernée.

6.7.81 En constatant les revenus de péréquation selon la méthode de la comptabilité de caisse, le gouvernement intègre le montant des ajustements découlant des révisions du gouvernement fédéral dans les données de l'année financière où ce dernier les prend en compte dans ses paiements.

6.7.82 L'application de la comptabilité d'exercice à ce type de revenus suppose une approche continue. Les montants à inscrire devraient être établis à partir de la meilleure estimation disponible avant l'achèvement des états financiers. Par exemple, à l'automne 2003, le gouvernement fédéral a procédé – comme il le fait chaque année – à une nouvelle révision de ses calculs de péréquation concernant les années financières terminées les 31 mars 2001, 2002 et 2003. Étant donné que ces estimations fournissent un degré raisonnable de certitude, le Québec aurait pu les utiliser pour inscrire les sommes reçues en 2002-2003 suivant la méthode que nous préconisons. Cette façon de faire aurait eu pour effet de réduire ses revenus de transfert de 481 millions de dollars pour l'année financière terminée le 31 mars 2003.

6.7.83 Le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux fait l'objet des mêmes révisions que la péréquation puisque celle-ci en influence le calcul. S'il avait été constaté lui aussi sur la base d'estimations comparables à celles que nous venons d'évoquer au sujet de la péréquation, 157 millions de dollars auraient été additionnés aux revenus de transfert à cet égard.

6.7.84 Au bout du compte, le déficit annuel de l'année 2002-2003 aurait augmenté de 324 millions de dollars.

Allocation aux jeunes

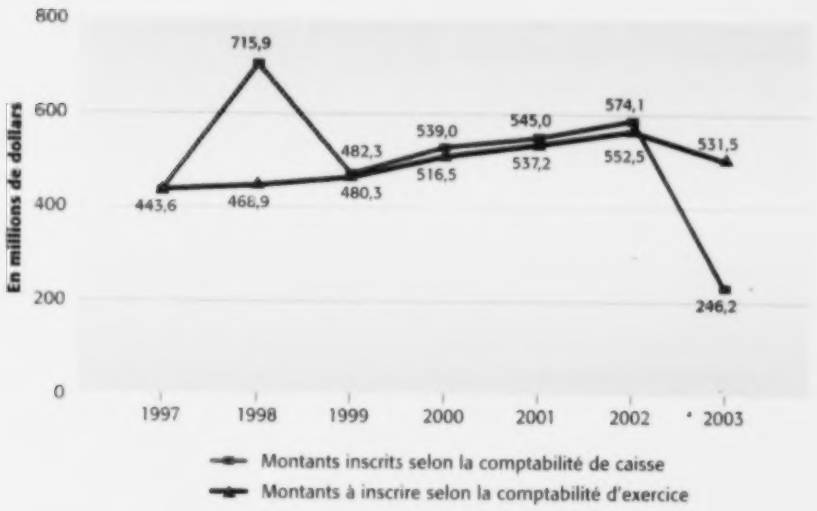
6.7.85 Le gouvernement du Québec doit rembourser annuellement à son homologue fédéral les sommes qu'il perçoit toujours pour le programme canadien d'allocation aux jeunes, même si ce dernier a été abandonné depuis plusieurs années. Les opérations qui s'ensuivent sont portées en diminution des revenus de transfert du gouvernement du Canada (sous la rubrique « Autres programmes ») selon la méthode de la comptabilité de caisse.

6.7.86 En 1997-1998, le gouvernement québécois a devancé le versement initial de l'année financière suivante et procédé à trois paiements. Par la suite, il est revenu à deux versements annuels, soit le versement final de l'année visée et un versement anticipé. En 2002-2003, il n'a pas effectué le versement anticipé. En conséquence, un seul paiement a été comptabilisé et ainsi soustrait de ses revenus.

6.7.87 Si le gouvernement avait appliqué la comptabilité d'exercice, le premier versement dû pour 2002-2003, qui se monte à 285 millions de dollars, aurait modifié ses résultats de l'année financière terminée le 31 mars 2003 en augmentant le déficit d'autant. Le graphique 2 montre l'ampleur de la réduction des revenus de transfert consécutive à l'inscription du remboursement de l'allocation aux jeunes selon la méthode actuelle. Il montre en parallèle l'évolution des résultats en fonction de la comptabilité d'exercice.

GRAPHIQUE 2

ÉVOLUTION DES REVENUS DE TRANSFERT LIÉS À L'ALLOCATION AUX JEUNES
(au 31 mars)



6.7.88 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de comptabiliser ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice.

6.7.89 **Commentaires du ministère des Finances**

« Le gouvernement comptabilise les revenus fiscaux et les revenus de transfert conformément à ses conventions comptables.

« Présentement, il est trop tôt pour statuer sur le mode d'application de la comptabilité d'exercice pour certains types de revenus. En effet, bien que les normes générales de présentation des états financiers prévoient que les revenus doivent être comptabilisés selon la comptabilité d'exercice, l'ICCA reconnaît lui-même que des normes détaillées sur la comptabilisation des revenus du gouvernement et la présentation d'informations à leur égard doivent être élaborées pour combler des lacunes dans les normes actuelles du secteur public pour de nombreux types de revenus, comme les impôts sur le revenu. De plus, l'ICCA a entrepris des travaux pour modifier les normes concernant les revenus de paiements de transfert.

« Dans ce contexte, le ministère a rencontré l'automne dernier des représentants du Vérificateur général pour leur exposer ses préoccupations à cet égard et leur a indiqué qu'il entreprenait des travaux pour élaborer un cadre conceptuel et prudent sur la comptabilité d'exercice de ses revenus. Ces travaux sont présentement en cours. »

Présentation de certains postes sur une base brute

6.7.90 Selon les normes générales de présentation du CCSP, les états financiers doivent indiquer les montants bruts des revenus – à l'exception des revenus fiscaux – ainsi que les montants bruts des dépenses.

6.7.91 Cependant, dans certains cas, ce sont les revenus nets qui sont constatés dans les états financiers. Par ailleurs, les revenus et dépenses relatifs aux comptes à fin déterminée n'y sont pas présentés.

6.7.92 La façon actuelle de procéder, qui constitue une dérogation aux normes générales de présentation en la matière, a pour effet de sous-évaluer les revenus de 1 304 millions de dollars et les dépenses d'un montant égal. Le tableau 4 montre l'incidence de la méthode adoptée par le gouvernement sur les revenus et les dépenses figurant dans l'état consolidé des résultats de fonctionnement.

TABLEAU 4

EFFETS SUR LES REVENUS ET LES DÉPENSES DE LA PRISE EN COMPTE DE CERTAINS ÉLÉMENTS (en millions de dollars)

Éléments portés en diminution des revenus ou des dépenses	Sous-évaluation des revenus	Sous-évaluation des dépenses
Revenus de placement du Fonds d'amortissement relatif à la dette directe	266	266
Revenus d'intérêts sur avances aux organismes	324	324
Revenus sur les placements temporaires	27	27
Revenus des fonds d'amortissement pour le financement des immobilisations des réseaux	60	60
Dépenses en déduction des revenus de droits et permis	283	283
Comptes à fin déterminée	344	344
Total	**1 304**	**1 304**

6.7.93 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de veiller à ce que tous ses revenus et toutes ses dépenses soient présentés sur une base brute.**

6.7.94 **Commentaires du ministère des Finances**

« Le gouvernement prend note du commentaire. Mentionnons toutefois qu'il n'y a pas d'impact sur le déficit et que les états financiers consolidés du gouvernement fournissent toute l'information financière nécessaire à la bonne compréhension des lecteurs. Notamment, l'annexe 6 présente les revenus d'intérêt présentés en déduction de la dépense du service de la dette. »

Publication des états financiers consolidés

6.7.95 De 1991 à 2002, les états financiers ont été publiés au moins huit mois après la fermeture des livres. Cette année, ils le sont avec un délai d'un an après la fin de l'année financière. Il est reconnu que l'utilité des états financiers diminue grandement lorsqu'ils ne sont pas produits en temps opportun.

6.7.96 Nous déplorons la production aussi tardive des états financiers au 31 mars 2003, mais nous nous réjouissons de l'engagement du ministre des Finances de rendre publics ces documents dans un délai maximum de six mois après la fin de l'année financière, et ce, dès 2003-2004.

6.7.97 **Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de hâter le dépôt de ses états financiers consolidés à l'Assemblée nationale.**

6.7.98 Commentaires du ministère des Finances

« Lors du Discours sur le budget 2003-2004, le ministre des Finances a annoncé son intention de rendre publics les états financiers consolidés du gouvernement dans un délai maximum de six mois après la fin de l'année financière, et ce, dès 2003-2004.

« Il faut toutefois souligner que les Comptes publics ne sont pas le seul outil dont disposent les parlementaires pour connaître la situation des finances publiques. Les parlementaires disposaient dès le début de septembre 2003 et de décembre 2003 d'une information sommaire pertinente sur les résultats consolidés de l'année financière terminée le 31 mars 2003, par le biais de la Synthèse des opérations financières. »

Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux

6.7.99 Le ministre des Finances s'est engagé à mettre en place les mécanismes susceptibles de favoriser l'inclusion des résultats financiers du réseau de la santé et des services sociaux dans ceux du gouvernement ; le but est de présenter un portrait complet de la situation financière de l'État. Dans ce contexte, nous avons jugé opportun d'examiner le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* adoptée en juin 2000.

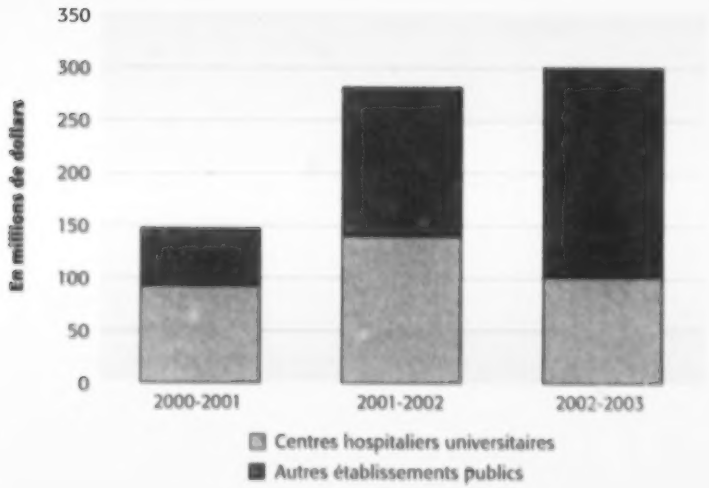
6.7.100 Cette loi édicte qu'à compter de 2000-2001, un établissement public du réseau doit, en cours d'année financière, maintenir l'équilibre entre ses dépenses et ses revenus et ne pas terminer celle-ci en enregistrant un déficit. Il est également prévu que le ministre de la Santé et des Services sociaux peut établir des mécanismes de contrôle afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif de la loi.

6.7.101 Or, bien que le gouvernement ait épongé les déficits qu'avaient accumulés les établissements publics du réseau avant la nouvelle législation et qu'il ait rehaussé de façon appréciable leur financement en 2000-2001, plusieurs ne se conforment pas à la loi : 156 ont connu un déficit en 2000-2001, 137 l'année suivante et 133 en 2002-2003.

6.7.102 Même si le nombre d'établissements déficitaires a diminué, les données du ministère de la Santé et des Services sociaux révèlent que le déficit d'exploitation annuel de l'ensemble des entités visées a plus que doublé en trois ans. Comme en témoigne le graphique 3, il a atteint 300,4 millions de dollars en 2002-2003, dont 34 p. cent étaient imputables aux centres hospitaliers universitaires et 66 p. cent aux autres établissements publics du réseau.

GRAPHIQUE 3

DÉFICIT D'EXPLOITATION TOTAL DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX



6.7.103 Au cours des années 2000-2001 à 2002-2003, la somme des déficits d'exploitation annuels des établissements publics du réseau a atteint 730,1 millions de dollars, si l'on ne tient pas compte des surplus d'exploitation réalisés par certains qui, au cours de ces mêmes exercices, ont totalisé 45,3 millions.

6.7.104 Diverses mesures de contrôle sont évoquées par le législateur. Entre autres, le ministre de la Santé et des Services sociaux, de concert avec les régies régionales (devenues les agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux), doit effectuer un suivi régulier de la situation financière des établissements; de plus, il doit exiger de ceux qui anticipent ou affichent un déficit l'élaboration d'un plan de redressement faisant état des actions qu'ils comptent prendre pour le réduire ou l'annuler.

6.7.105 Nos travaux de vérification confirment que les mécanismes prévus sont appliqués. Ainsi, en ce qui concerne les cinq établissements dont nous avons examiné le dossier, des plans de redressement ont été produits et approuvés par le ministère. En outre, des rencontres ont été tenues avec les dirigeants et, pour trois établissements, une firme d'experts a fait une revue des activités.

6.7.106 Afin de faciliter le retour à l'équilibre budgétaire, plus d'une centaine d'ententes tripartites ont par ailleurs été conclues entre le ministère de la Santé et des Services sociaux, les agences visées et les établissements déficitaires.

6.7.107 Ces ententes stipulent que le retour à l'équilibre budgétaire peut s'échelonner sur une période de un à trois ans, mais qu'il doit être atteint au bout de cette période. On y fixe également le maximum du déficit d'exploitation annuel toléré d'ici là et une date limite où le solde déficitaire doit être ramené à zéro. Les ententes

touchant deux centres hospitaliers universitaires font toutefois exception : dans l'une, le délai accordé pour atteindre l'équilibre budgétaire est de cinq ans alors que, dans l'autre, aucun échéancier n'est imposé. Quant aux cinq dossiers que nous avons examinés, quatre contenaient une entente de retour à l'équilibre budgétaire signée en 2002-2003.

6.7.108 Le gouvernement mise sur des gains d'efficience pour restreindre les déficits. Cependant, certains facteurs exercent des pressions croissantes sur les dépenses : hausse de la consommation et du coût des médicaments ainsi que des fournitures médicales ; augmentation importante des activités due au vieillissement de la population ; coût élevé des nouvelles technologies. Le ministère de la Santé et des Services sociaux est d'ailleurs à revoir le mode de financement des établissements publics du réseau.

6.7.109 Nous avons recommandé au gouvernement de poursuivre ses efforts afin que les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux se conforment à la loi en maintenant l'équilibre budgétaire.

6.7.110 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux adhère à la recommandation formulée par le Vérificateur général et entend poursuivre ses démarches soutenues afin que les établissements publics du réseau respectent la *Loi sur l'équilibre budgétaire du réseau public de la santé et des services sociaux* tout en assurant l'accès aux services requis par la population en matière de santé et de services sociaux. »

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

6.7.111 Nombre de recommandations que le Vérificateur général a adressées au gouvernement depuis la dernière réforme comptable de 1998 n'ont toujours pas été appliquées. Le tableau 5 fait le point sur celles que nous avons formulées à la suite de la vérification des états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2002. Il démontre que seulement 14 p. cent d'entre elles ont été mises en œuvre.

TABLEAU 5

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2002

	Recommandation					Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			
Reconnaître clairement en note, dans ses états financiers, le montant des engagements qu'il a contractés eu égard au partage des coûts respectifs du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC prévu par les lois concernées.				■		1999
Appliquer uniformément les conventions comptables de l'entreprise pendant toute l'année financière du gouvernement lorsqu'il comptabilise sa participation dans l'entreprise[1].				◆		2002
Inclure dans son périmètre comptable les entités du réseau de l'éducation et celles du réseau de la santé et des services sociaux.				■		1998
Corriger la provision pour créances douteuses relative aux créances fiscales.				◆		1998
Utiliser une méthode appropriée pour calculer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties.				■		1999
Veiller à ce que ses entreprises appliquent de façon continue leurs conventions comptables.				◆		2002
Comptabiliser ses revenus sur une base de comptabilité d'exercice.				◆		1999
Hâter le dépôt de ses états financiers à l'Assemblée nationale.				◆		1998
Recueillir l'information voulue concernant les coûts environnementaux qu'il est appelé à supporter, notamment pour assainir des sites contaminés.				◆		2002
Présenter dans ses états financiers les passifs relatifs à l'environnement, s'il y a lieu, ainsi que toute l'information nécessaire pour éclairer adéquatement le lecteur sur les coûts environnementaux.				◆		2002

TABLEAU 5 (SUITE)

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA VÉRIFICATION DES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE TERMINÉE LE 31 MARS 2002

	Recommandation					Sujet abordé depuis
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	Caduque	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants			
Revoir les modalités de comptabilisation des coûts relatifs à la réfection du recouvrement des chaussées et à celle des éléments de surface des structures[2].	X					**2002**
S'assurer que la consolidation						
– de la Société nationale du cheval de course[3] [...] soit faite selon les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés ;					X	**1999**
– [...] du Centre de recherche industrielle du Québec[3] [...] soit faite selon les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés ;	X					**2000**
– [...] de la Société des établissements de plein air du Québec soit faite selon les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.				◆		**2001**
Veiller à ce que tous ses revenus et toutes ses dépenses soient présentés sur une base brute.				◆		**1999**
Nombre de recommandations	**2**	–	–	**12**	**1***	
Répartition	**14 %**	–	–	**86 %**		

■ Restriction dans le rapport du vérificateur joint aux états financiers consolidés pour l'année financière terminée le 31 mars 2003.

◆ Commentaire dans le présent rapport.

* La recommandation caduque n'est pas considérée à des fins statistiques puisqu'elle n'avait plus à être appliquée.

1. La SAAQ a appliqué rétroactivement une modification de ses conventions comptables pour produire ses états financiers de l'exercice terminé le 31 décembre 2002 ; l'effet de cette modification a été porté aux résultats de l'exercice. Le gouvernement a ajusté d'autant les données de son année financière, bien qu'elle soit différente. Il aurait dû inscrire uniquement la portion attribuable à la période du 1er avril au 31 décembre 2002 dans son année financière et porter le solde de 26 millions de dollars à la dette nette. Puisque le gouvernement n'a pas respecté un tel partage, nous sommes d'avis que cette recommandation demeure inappliquée.
2. Au cours de 2001-2002, le gouvernement avait révisé sa politique d'amortissement du réseau routier. Jugeant que sa façon de procéder était inadéquate, nous lui avions recommandé de la revoir. Depuis, les correctifs nécessaires ont été apportés.
3. L'an passé, nous avions conclu que le Centre de recherche industrielle du Québec ne devait plus être considéré comme une entreprise, tandis que la Société nationale du cheval de course devait être incluse dans le périmètre comptable du gouvernement. Celui-ci a appliqué notre recommandation en ce qui concerne la première entité. Quant à la seconde, elle n'a plus à être consolidée par suite de la modification apportée par le CCSP de l'Institut Canadien des Comptables Agréés à la définition du périmètre comptable.

ANNEXE – RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié les états financiers consolidés suivants du gouvernement du Québec de l'année financière terminée le 31 mars 2003 :

- résultats de fonctionnement ;
- déficits cumulés ;
- situation financière ;
- besoins financiers et de financement.

La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des conventions comptables suivies et des estimations importantes faites par la direction des ministères et des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

Engagements pour le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) et le Régime de retraite des agents de la paix en services correctionnels (RRAPSC)

Le passif inscrit au compte « Régimes de retraite » au 31 mars 2003 pour le service régulier du RREGOP, du RRPE, excluant celui de l'administration supérieure, et pour le RRAPSC s'élève à 24 063 millions de dollars (31 mars 2002 : 22 166 millions). Ces trois régimes sont à coûts partagés, c'est-à-dire que leur coût respectif, soit la cotisation annuelle qui en découle, est partagé dans des proportions préétablies entre l'employeur et les participants. Ce partage de la cotisation annuelle crée un engagement pour le gouvernement au regard du financement de ces régimes, engagement dont la valeur correspond à la caisse qu'il aurait constituée s'il avait versé ses cotisations sur les mêmes bases que celles retenues pour déterminer la caisse des participants. Dans le cas du RREGOP et du RRPE, la valeur marchande de cette caisse était estimée à 32 677 millions de dollars au 31 décembre 2002 (31 décembre 2001 :

36 282 millions). Quant au RRAPSC, pour lequel les cotisations des employés ont été versées dans le Fonds consolidé du revenu, la valeur comptable de la caisse qu'auraient constituée les employés et le gouvernement était estimée à 713 millions de dollars à cette date (31 décembre 2001 : 767 millions).

Dans la note 5 de ses états financiers, le gouvernement ne reconnaît pas clairement avoir contracté des engagements pour le financement de ces régimes. En effet, il n'y indique pas que les engagements auxquels il fait référence découlent du partage de la cotisation annuelle établi en fonction des dispositions législatives de ces régimes et des conventions collectives qu'il a négociées depuis leur instauration. Relativement à des engagements totaux de 33 390 millions de dollars (31 décembre 2001 : 37 049 millions), 24 063 millions de dollars (31 mars 2002 : 22 166 millions) sont déjà comptabilisés à titre de passif, au 31 mars 2003.

Bien que ces engagements n'aient pas d'effet sur le passif, la dette nette, les déficits cumulés et le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2003, il est nécessaire d'en faire une divulgation appropriée pour que le lecteur des états financiers soit en mesure d'évaluer l'état des finances du gouvernement.

Périmètre comptable

Le périmètre comptable du gouvernement, qui est décrit dans la note 1 de ses états financiers, n'inclut pas les entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. Conformément aux normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, ces entités devraient être incluses dans son périmètre comptable puisqu'elles satisfont aux critères d'inclusion relatifs à ce périmètre.

Compte tenu du fait que le gouvernement n'a pas colligé l'information nécessaire, je n'ai pu déterminer les effets de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux dans les états financiers. Toutefois, selon l'information dont je dispose, l'inclusion de ces entités dans les états financiers consolidés du gouvernement entraînerait des changements notables aux données financières qu'il y présente.

Provision pour pertes sur les interventions financières garanties

Investissement Québec établit la provision pour pertes sur ses interventions financières garanties par le gouvernement en fonction des risques de crédit et des interventions en cours. Le gouvernement inscrit une provision différente pour ces mêmes interventions en fonction de sa propre évaluation des risques de crédit et sur la base des interventions autorisées plutôt que de celles qui sont en cours. À mon avis, la provision établie par Investissement Québec est adéquate parce qu'elle est évaluée en fonction de la comptabilité d'exercice et

d'une analyse rigoureuse des risques de crédit. Le gouvernement aurait donc dû porter à ses livres la provision calculée par Investissement Québec. Le fait de ne pas avoir inscrit une provision appropriée a eu pour conséquence de surévaluer le déficit de l'année financière terminée le 31 mars 2003 de 82,3 millions de dollars (31 mars 2002 : 50,1 millions) et de surévaluer la provision pour pertes sur les interventions financières garanties, la dette nette et les déficits cumulés de 260,7 millions de dollars respectivement à cette date (31 mars 2002 : 178,4 millions).

À mon avis, à l'exception de la divulgation inappropriée par le gouvernement de ses engagements quant au financement du RREGOP, du RRPE et du RRAPSC, des effets non déterminés de la non-inclusion des entités du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux ainsi que des effets de la comptabilisation inappropriée de la provision pour pertes sur les interventions financières garanties, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2003, ainsi que des résultats de son fonctionnement et de l'évolution de sa situation financière pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables présentées à la note 1. Conformément aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*, je déclare qu'à mon avis ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Autre question d'importance
Données financières comparatives

Le gouvernement a traité de manière rétroactive la récupération des paiements de péréquation par le gouvernement du Canada pour l'année financière 2001-2002 relativement à l'erreur de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Il a porté à la dette nette, au début de 2001-2002, la récupération de 215 millions de dollars attribuable à cette année financière alors qu'elle aurait dû être inscrite en diminution des revenus pour cette année financière. Ainsi, les revenus de transfert du gouvernement du Canada de 2001-2002 présentés pour comparaison dans son état consolidé des résultats de fonctionnement de 2002-2003 auraient dû être diminués de 215 millions de dollars. De plus, le déficit de 2001-2002 est demeuré à 928 millions de dollars alors qu'il aurait dû être porté à 1 143 millions.

La vérificatrice générale par intérim,

Doris Paradis

Doris Paradis, FCA

Québec, le 16 mars 2004

VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC

RAPPORT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2003-2004 TOME I

Annexe B

Extraits du rapport de la Commission de l'administration publique

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	265
EXTRAITS DU RAPPORT	
Gestion de l'amélioration des services aux citoyens	265
Subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif (suivi)	266
Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu (suivi)	268
Projets pilotes de reddition de comptes en vertu de la *Loi sur l'administration publique*	269

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur l'administration publique* et du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission de l'administration publique entend les sous-ministres ou les dirigeants d'organismes qu'elle invite pour discuter de leur gestion administrative et, le cas échéant, de toute matière signalée dans un rapport du Vérificateur général.

Afin que le lecteur puisse constater la contribution des travaux du Vérificateur général au contrôle parlementaire, nous présentons dans cette annexe des extraits, principalement les conclusions, du dernier rapport de la Commission, déposé à l'Assemblée nationale en décembre 2003.

Le *Onzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics* expose notamment les résultats de l'examen public par les parlementaires de trois de nos rapports. Les rapports étudiés sont consignés dans le tome I du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*.

Le lecteur trouvera également, à la fin de cette annexe, d'autres extraits du même rapport de la Commission. Ceux-ci traitent de l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale concernant la reddition de comptes effectuée par les ministères et les organismes en vertu de la *Loi sur l'administration publique*. La vérificatrice générale par intérim formule des observations à ce sujet dans le chapitre 1 du présent tome, paragraphes 1.25 à 1.32.

EXTRAITS DU RAPPORT

Gestion de l'amélioration des services aux citoyens

Le 25 septembre 2003, la Commission a entendu la sous-ministre du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) concernant la gestion de l'amélioration des services aux citoyens [...]

Les travaux du Vérificateur général avaient pour objectif d'évaluer si les moyens déployés par le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration s'inscrivent concrètement dans une démarche pour donner aux citoyens des services plus satisfaisants. En particulier, ces travaux visaient la coordination des activités, la qualité des déclarations de services aux citoyens, l'accessibilité des services de renseignements téléphoniques et la reddition de comptes.

Les principales conclusions de la vérification sont les suivantes :

- les activités menées par le MRCI concourent à orienter les démarches des entités en matière d'amélioration des services aux citoyens ;
- par contre, le MRCI doit proposer une vision stratégique gouvernementale quant au niveau et à la qualité des services à offrir ;
- peu d'entités fixent aux employés de première ligne des attentes liées à la déclaration de services aux citoyens ;

- malgré la demande du Conseil des ministres à cet effet, l'adoption d'un plan d'amélioration de la qualité des services par les ministères et organismes n'est pas généralisée ;
- le sondage effectué au sujet des services de renseignements téléphoniques révèle que 40 p. cent des appels ont connu un cheminement difficile (renvoi à une boîte vocale, ligne occupée, long délai d'attente, etc.).

[...]

Au terme de ses travaux, la Commission constate que le MRCI assume les responsabilités qui lui sont confiées par la *Loi sur l'administration publique*. L'audition a permis aux membres de bien comprendre le rôle particulier du MRCI qui consiste à accompagner et soutenir les ministères et organismes. À ce titre, les parlementaires sont convaincus que les actions posées ou en cours contribuent de manière concrète à la mise en œuvre des dispositions de la loi en matière de qualité des services aux citoyens.

Les constatations faites par le Vérificateur général se révèlent cependant suffisamment sérieuses sur plusieurs points pour que la Commission incite le ministère à accroître et accélérer ses efforts, notamment en ce qui concerne la qualité des services téléphoniques dans les ministères et organismes. L'objectif doit être de pouvoir correctement mesurer la qualité actuelle et d'apporter les modifications nécessaires pour entraîner une amélioration de ce niveau de qualité.

La mise en place d'une gestion axée sur les résultats, orientée de manière prioritaire sur la qualité des services aux citoyens, est une entreprise de longue haleine qui exige une constance dans les efforts et dans la poursuite des grands objectifs. Les expériences étrangères démontrent bien qu'il s'agit d'un changement qui ne peut se réaliser que sur une longue période. Dans ce contexte, la Commission entend favoriser le maintien de l'élan initial créé par l'adoption de la *Loi sur l'administration publique* et exercer un contrôle régulier des progrès accomplis.

En conséquence, la Commission recommande :

- **Que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration dépose à la Commission, avant le 1er octobre 2004, un rapport portant, notamment, sur les efforts déployés par l'ensemble des ministères et organismes pour améliorer les services aux citoyens ainsi que sur l'évolution des résultats liés aux engagements des ministères et organismes en matière de qualité des services ;**
- **Que le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration informe la Commission, au plus tard le 1er juin 2004, sur la situation des ministères et organismes n'ayant pas produit de déclaration de services aux citoyens et sur la pertinence d'exiger le dépôt d'une telle déclaration.**

Subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif (suivi)

Le 2 octobre 2003, la Commission a entendu le sous-ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs concernant le suivi de vérifications de l'optimisation des ressources en matière de subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif [...]

Les travaux du Vérificateur général avaient pour but d'effectuer le suivi de la vérification initiale de 2000-2001 portant sur l'optimisation des ressources en matière de subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif (OSBL). Il s'agit là de subventions puisées à même les crédits budgétaires des ministères qui sont transférées aux OSBL, au moyen de conventions arrêtant les modalités de gestion. C'est au ministère qu'incombe la responsabilité de s'assurer que les sommes confiées aux OSBL sont redistribuées selon les fins prévues dans les conventions.

Les travaux de suivi ont permis de constater que le taux des recommandations qui ont été appliquées ou qui ont connu des progrès satisfaisants ne dépasse pas le niveau très faible de 27 p.cent quand il s'agit des ministères. En outre, il ne dépasse guère 14 p.cent en ce qui concerne le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, qui a versé une subvention de 100 millions de dollars à Innovation-Papier, un OSBL chargé de réduire les coûts de production des usines de pâtes et papiers et de maintenir le niveau des emplois.

[...]

Au terme de l'examen du suivi de vérifications de l'optimisation des ressources des subventions du gouvernement à des OSBL, la Commission constate que le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs a mis en place, récemment, les diverses mesures qui s'imposaient pour corriger les lacunes soulevées par le Vérificateur général. Elle apprécie qu'un plan d'action, assorti d'un calendrier d'exécution des moyens prévus pour chacun des points à l'étude, lui ait été remis avant la tenue des auditions.

En outre, la Commission souhaite obtenir le plus rapidement possible les résultats de l'étude « bénéfice-coût » en voie de réalisation qui devrait permettre de répondre à plusieurs de ses questions concernant les avantages et les coûts supplémentaires pouvant résulter de la gestion de subventions par Innovation-Papier plutôt que par le ministère. De plus, elle incite le ministère à poursuivre sa réflexion sur la façon dont il pourrait se doter d'outils appropriés pour effectuer la sélection des meilleurs projets et être en mesure, du moins *a posteriori*, d'estimer les retombées de l'aide accordée. En raison, notamment, de l'importance des montants en cause, la Commission juge essentielle la présence d'un mécanisme, si léger soit-il, qui offre certaines garanties aux parlementaires et à la population que le pouvoir discrétionnaire d'Innovation-Papier est utilisé de la façon la plus transparente et la moins arbitraire possible.

En conséquence, la Commission recommande :

- **Que le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs fasse parvenir à la Commission, dans les meilleurs délais, l'étude coûts-bénéfices, préparée par la firme de consultants Choquette-Corriveau, afin que la Commission puisse entendre les représentants du ministère et les auteurs de l'étude, dans le cadre du suivi de vérification de l'optimisation des ressources en matière de subventions du gouvernement à des organismes sans but lucratif.**

Développement des systèmes d'information du ministère du Revenu (suivi)

Le 2 octobre 2003, la Commission a entendu la sous-ministre du Revenu à propos du suivi de la vérification de l'optimisation des ressources concernant le développement des systèmes d'information du ministère du Revenu [...]

Les travaux du Vérificateur général, qui ont pris fin en mars 2003, avaient essentiellement pour objectif de vérifier si le ministère s'assure que les aspects critiques du développement des systèmes d'information sont pris en compte correctement. Ces aspects sont: 1) l'estimation de projets, 2) les fonctions d'assurance qualité et de revue par les pairs, 3) la gestion des risques, 4) la gestion des bénéfices, 5) le suivi des activités de développement de système et 6) la reddition de comptes. Les trois projets de systèmes enquêtés aux fins du suivi étaient: la « déclaration de revenus électronique » (un investissement de 1,6 million de dollars), le « déploiement des échanges électroniques-enregistrement des entreprises » (2,7 millions) et « l'observance fiscale de la fabrication du vêtement » (3,9 millions).

Les principaux constats du Vérificateur général sont que le ministère:

- a réussi habilement à mettre en œuvre les outils informatiques nécessaires à la réalisation de sa mission tout en respectant dans l'ensemble les budgets autorisés;
- a pris des mesures à l'égard de 13 des 14 recommandations formulées, en particulier en ce qui concerne l'estimation de projets et la gestion de risques;
- a encore des mesures à prendre en ce qui concerne l'assurance qualité et la revue par les pairs, la gestion des bénéfices et le suivi des activités de développement.

[...]

Au terme de l'examen du suivi du développement des systèmes d'information, la Commission constate que le ministère du Revenu est encore mieux préparé qu'il ne l'était auparavant pour mettre en œuvre efficacement les outils informatiques nécessaires à la réalisation de sa mission. La Commission reconnaît les progrès récents accomplis pour apporter les correctifs appropriés aux lacunes observées par le Vérificateur général, notamment eu égard au suivi des activités de développement de systèmes. Elle félicite le ministère pour son excellence en matière de développement de services en ligne.

La Commission souhaite que l'évaluation de la pertinence des nouveaux projets, en particulier ceux liés au déploiement des services en ligne, soit basée sur une définition de l'efficience qui tienne compte de la qualité des services pour l'ensemble des contribuables. Enfin, la Commission désire être informée annuellement des progrès accomplis dans la mise en place des mesures prévues afin de combler les dernières lacunes, en particulier celles reliées à la gestion des bénéfices, à la revue par les pairs et à la reddition de comptes.

Projets pilotes de reddition de comptes en vertu de la *Loi sur l'administration publique*

La *Loi sur l'administration publique* a été adoptée en mai 2000 par l'Assemblée nationale. Elle incorpore les dispositions de la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics*. Cette dernière loi, adoptée en 1993, instituait un régime formel d'imputabilité qui modifiait les relations traditionnelles entre la haute fonction publique et l'Assemblée nationale. La *Loi sur l'administration publique* réaffirme la priorité accordée par l'administration gouvernementale à l'amélioration de la qualité des services aux citoyens. Le nouveau cadre de gestion offre aux ministères et organismes une plus grande souplesse dans la gestion en contrepartie d'engagements clairs. C'est ainsi que toutes les entités de l'administration gouvernementale doivent se donner une planification stratégique comprenant des objectifs, des cibles et des indicateurs permettant de mesurer leurs résultats. Enfin, la Loi accroît la transparence de l'administration gouvernementale en prescrivant le dépôt à l'Assemblée nationale de divers documents, dont les rapports annuels de gestion. Les ministères et organismes sont imputables devant les parlementaires. La reddition de comptes en commission parlementaire permet de questionner les dirigeants sur les résultats atteints par rapport aux objectifs visés. Enfin, l'article premier de la Loi reconnaît explicitement le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale.

Un peu plus de trois ans après l'adoption de la Loi, la Commission a bouclé la boucle de l'imputabilité en procédant à l'examen en séance publique des rapports annuels de gestion de deux entités.

[...]

Au terme de ses travaux, la Commission trace un bilan positif de ces projets pilotes d'examen des rapports annuels de gestion. L'exercice était nécessaire et s'est révélé utile pour les parlementaires et, plus largement, pour l'ensemble des personnes impliquées. Ainsi, les deux organisations ayant été reçues en audition ont pu exposer leurs résultats et prendre connaissance des préoccupations des membres de la Commission. En outre, la Commission a réalisé le mandat qui lui est dévolu par la *Loi sur l'administration publique*. Pour une première fois, la boucle des activités liées à la Loi a été bouclée, montrant ainsi, dans la pratique, l'aboutissement des efforts d'application de la gestion axée sur les résultats dans l'administration gouvernementale.

Cette première expérience de reddition de comptes devant la Commission doit par ailleurs permettre d'apporter certains changements dans les façons de faire, et cela, à plusieurs niveaux. La Commission souhaite donc ardemment que des suites concrètes soient apportées à ces projets. Il importe d'abord que, par ses actions, l'Assemblée nationale contribue à maintenir l'élan de l'application d'une gestion axée sur les résultats. La poursuite de l'élan initial donné par l'adoption de la Loi en 2000 est essentielle au succès à long terme de la modernisation de l'administration publique. Les recommandations du présent rapport pourront faire en sorte, selon la Commission, que l'Assemblée nationale puisse assumer pleinement et efficacement son rôle en ce domaine.

Le mandat de la Commission, tel que défini dans le Règlement de l'Assemblée nationale, est axé sur la reddition de comptes des sous-ministres et des dirigeants d'organismes. La Commission demeure donc la première responsable de la réalisation des mandats d'imputabilité qui découlent de la *Loi sur l'administration publique*. Cependant, étant donné le nombre élevé d'entités visées par la Loi, la contribution des commissions sectorielles devient essentielle. C'est pourquoi la Commission entend exercer un leadership par la planification semestrielle des entités à entendre sur leurs rapports annuels de gestion et demander aux commissions sectorielles de procéder à l'exécution de certains mandats d'imputabilité.

En conséquence, la Commission recommande :

Des modifications au cadre réglementaire et légal

- **Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié pour permettre aux commissions sectorielles de réaliser des mandats de reddition de comptes en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, sous réserve des responsabilités expressément confiées à la Commission de l'administration publique ;**
- **Que le Règlement de l'Assemblée nationale soit modifié pour permettre à quatre commissions de se réunir en même temps lorsque l'Assemblée siège et à cinq commissions de le faire lorsque l'Assemblée ne siège pas, étant convenu que les travaux de l'une de ces commissions relèvent du mandat de reddition de comptes en vertu de la *Loi sur l'administration publique* ;**
- **Que l'article 26 de la *Loi sur l'administration publique* soit modifié pour faire en sorte que les rapports annuels de gestion soient accessibles aux parlementaires dans le délai de quatre mois prescrit en prévoyant la transmission de ces rapports au Président de l'Assemblée nationale ou à son secrétaire général, lorsque l'Assemblée ne siège pas, plutôt que dans les 15 jours de la reprise de ses travaux ;**
- **Que l'article 29 de la *Loi sur l'administration publique* soit modifié ainsi : « La commission parlementaire de l'Assemblée nationale compétente en la matière examine au moins une fois par année les rapports annuels de gestion et entend au moins une fois tous les trois ans le ministre, si celui-ci le juge opportun et, selon le cas, le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative. » ;**
- **Que les rapports de la Commission de l'administration publique portant sur l'imputabilité ne soient pas soumis au 2e alinéa de l'article 95 du Règlement de l'Assemblée nationale à la suite de recommandations consensuelles des membres de la Commission.** [Note : L'Assemblée nationale tient un débat lors de la prise en considération d'un rapport de la Commission. La présente recommandation vise à permettre à l'Assemblée nationale de prendre une décision, le cas échéant, sur les recommandations consensuelles des membres de la Commission contenues dans les rapports faisant l'objet du débat.]

Dans l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale

- **Que la Direction des études documentaires de l'Assemblée nationale soit désignée pour fournir l'assistance de recherche nécessaire aux commissions parlementaires pour la réalisation de leurs mandats d'examen de la reddition de comptes des ministères et organismes ;**
- **Que le Président de l'Assemblée nationale et les leaders des groupes parlementaires saisissent la Commission de l'Assemblée nationale des recommandations contenues au présent rapport pour qu'elle en fasse l'examen et y donne suite.**

Cette publication
est rédigée par le

**VÉRIFICATEUR
GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

QUÉBEC
750, boulevard Charest Est, 3e étage
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : (418) 691-5900 • Téléc. : (418) 644-4460

MONTRÉAL
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : (514) 873-4184 • Téléc. : (514) 873-7665

INTERNET
Courriel : verificateur.general@vgq.gouv.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.gouv.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Dépôt légal – 2e trimestre 2004
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1200-5541
ISBN 2-550-42634-7

Le logo du Vérificateur général

Une tour bien reconnaissable, celle du Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité suprême et unique de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits fort dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par le Vérificateur général, à savoir la certification de l'information financière, la conformité avec les lois, règlements, énoncés de politique et normes, et l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments que le vérificateur examine au moment de ses vérifications de l'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois types de ressources que l'on trouve dans tout organisme : les ressources humaines, financières et matérielles.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien sa mission, tout en rappelant que c'est à l'Assemblée nationale, et à elle seule, qu'il doit rendre des comptes.